Beni G. 1. 1
4
Pubblico
1 N4

LA

NAVIGAZIONE FLUVIALE

E LA

QUESTIONE DEL DANUBIO

SECONDO IL DIRITTO DELLE GENTI

DI

E. L. CATELLANI

Docente di Diritto internazionale nella Regia Università di Padova

TORINO

UNIONE TIPOGRAFICO-EDITRICE

33, Via Carlo Alberto, 33.

1883

INDICE

CAPO PRIMO

CAPO SECONDO

CAPO TERZO

CAPO QUARTO

CAPO QUINTO

CAPO SESTO

CAPO SETTIMO

CAPO OTTAVO

CAPO I.

Sviluppo storico della teoria e della pratica fino all'atto finale del 1815.

L'Havet, leggendo fra i pensieri di Pascal che «les rivières sont des chemins qui marchent et qui portent où l'on veut aller» paragonava queste vie fluviali al mare ed alle comunicazioni terrestri, e, trovatele per la loro natura inferiori all'uno ed alle altre, soggiungeva al detto del gran pensatore: «Oui, pourvu qu'on veuille aller où elles portent». Ma per un lungo corso di tempo con un'altra riserva si doveva intendere il detto di Pascal; poichè i possessori delle sponde e delle foci non consentivano nè piena libertà agli stranieri di affidarsi alle acque dei fiumi, nè piena libertà a questi di trasportare tutto quanto si affidasse al corso della loro onda.

La difficoltà che trovò ai nostri tempi la dottrina liberale a farsi strada nei rapporti delle comunicazioni fluviali, non è per se stessa un fenomeno nuovo nè raro nel diritto internazionale. Tutti gli istituti di questa scienza sono di lentissima formazione e la loro applicazione pratica è ancor più laboriosa. Ed è ragionevole che ciò sia; poichè, nella mancanza di un'organizzazione dell'umanità e d'una sovranità internazionale, l'adozione degli istituti consacrati dalla scienza, non è che il portato d'un trionfo della ragione sulle passioni di organismi fra loro separati ed indipendenti.

Ma nel caso dei fiumi una circostanza ci stupisce. I principii così lentamente elaborati dalla scienza ed adottati con tanta fatica ed in modo così incompleto dalla pratica dei nostri giorni, non sono in gran parte che un ritorno alla dottrina che un popolo antico aveva già formulata e messa in esecuzione.

È ben naturale che nell'antichità l'importanza internazionale dei fiumi saltasse agli occhi dei popoli un po' progrediti prima assai di quella del mare e delle lunghe vie terrestri. Queste infatti bisognava spianarle fra monti dirupati e foreste paurose; quello colla sua immensa distesa doveva far esitare coll'ignoto nella calma, e spaventare col pericolo nella tempesta; il fiume invece che si rivela benefico ristorando coll'acqua la sete dell'uomo e l'arsura del campo, che addita col suo placido corso un cammino ben poco pericoloso, che infine, mercè la vicinanza delle rive, si mostra subito piuttosto come un'unione che come una separazione fra le due sponde, doveva necessariamente presentarsi quale elemento benefico alla mente stessa dei popoli primitivi.

Gli Egiziani, dice Massimo da Tiro, onoravano il Nilo in causa della sua bellezza, gli Sciti l'Istro per la vasta estensione delle sue acque, gli Etolii l'Acheloo per il suo combattimento con Ercole; ai Lacedemoni una legge comandava espressamente il culto dell'Eurota, ed agli Ateniesi quello dell'Ilisso; nel Lazio era adorato il Tevere, nell'India il Gange, nella Germania il Reno; e mentre i Messenii offerivano ogni anno sacrifici al Panusio, ai Romani il Clitunno rendeva perfino degli oracoli, e *greges et maxima taurus victima*,

saepe suo perfusi flumine sacro, Romanos ad templa deûm duxere triumphos (1).

Ma appunto perchè riconoscevano l'importanza delle vie fluviali, i popoli antichi non dovevano essere troppo facili ad aprirle al commercio degli stranieri. Sia che la santità dell'acqua paresse loro ripugnare dalle immondizie che vi cagiona il soggiorno dell'uomo, sia che, gelose della propria indipendenza, temessero le incursioni di nemici introdottisi per tali vie nel cuore del loro paese, molte nazioni antiche cercarono chiudere i fiumi agli stranieri, come i Persiani che avevano ostruita la libera navigazione del Tigri, ed i Babilonesi che avevano fatto altrettanto per l'Eufrate (2).

I Greci all'incontro che non possedevano gran corsi d'acqua, ma si espandevano colle colonie e coi commerci sui mari e sui fiumi altrui, trovavano nella propria intraprendenza e nel proprio stesso interesse un incentivo a propugnare la libertà delle vie navigabili. Con un commercio marittimo esteso sopratutto verso l'Ellesponto, il Ponto Eusino e la Palude Meotide, essi spingevano senza ostacoli le proprie imprese al di là della sacra bocca dell'Istro ed animavano col commercio florido ed operoso gli attuali bacini del Danubio e del Dnieper. Tanto bene essi concepirono il vero officio di queste vie, che Alessandro, quando conquistò l'Impero Persiano, fece tosto distruggere le chiuse dell'Eufrate e del Tigri, e che più tardi fu

(1) Virg., *Georg.*, lib. II, vs. 146-149.

(2) Caratheodory, *Du droit int. concernant les grands cours d'eau*, pag. 47-50. Leipzig, Brockhaus, 1864.

dibattuto presso di loro quel problema dell'unione del Caspio all'Eusino mediante un canale, che doveva restare insoluto fino ai nostri giorni, quando la costruzione della ferrovia transcaucasica cercò di risolverlo in diversa maniera.

Presso i Romani anche rispetto a questi rapporti, la rettitudine della condotta nella pratica fu mirabilmente formulata ed eternata negli aforismi della teoria e della legge. Distinto nei fiumi il *flumen* propriamente detto, cioè il corso d'acqua, dall'*alveus* e dalle *ripae*, ammisero che l'*alveus* e le *ripae* cadessero nel dominio dello Stato, ma dichiararono parte principale il *flumen*, e riconobbero questo come cosa pubblica, sulla quale lo Stato non ha che un diritto di alta polizia per garantirne l'uso comune. Assimilata così l'acqua corrente all'aria ed al mare, essi compresero e sancirono che non v'è alcun interesse ad impadronirsi di una cosa inesauribile che si rinnova senza posa e che tutti possono utilizzare senza danno di alcuno (1). Essi così, dovunque estesero il proprio impero, proclamarono quelli stessi principii che furono formulati dalla scienza moderna.

E tali massime non restarono soltanto canoni del loro diritto interno. Essi cercarono di farle valere anche su fiumi posseduti in parte da altri popoli e che segnarono, si può dire, gli ultimi confini della loro espansione ed i primi passi della loro decadenza. Così sul Reno e sul Danubio i trasporti commer-

(1) Caratheodory, l. c., 53-75; Engelhardt, *Du Régime conventionnel des fleuves internationaux*. Paris, Cotillon, 1879, pag. 1-5.

ciali formarono sempre oggetto della sollecitudine del Governo; la navigazione del Reno fu protetta con *flottiglie* (*lusoriae*) e facilitata con opere idrauliche, e Costanzo II giunse perfino a pagare ai Germani una specie di tributo per garantire la sicurezza delle comunicazioni. — Sul Danubio la navigazione era ancor più sicura ed aperta alle colonie greche che non fosse nei mari vicini. E Carlo Magno mostravasi veramente capace di concepire disegni romanamente audaci, quando progettava un canale che unisse quei due grandi fiumi, e che, collegato così al canale marittimo progettato dai Greci attraverso al Caucaso, avrebbe permessa una navigazione non interrotta dal Sud della Germania alle sponde del Caspio.

Ma il perfezionamento e la libertà delle comunicazioni d'acqua che erano giunti al massimo grado col dominio dei Romani, dovevano, dopo tramontato questo, patire un regresso lungamente progressivo così nella parte tecnica come nella parte giuridica, ed i fiumi ritornare piuttosto una barriera che una comunicazione, piuttosto un confine che una via.

Il diritto barbarico e quello feudale offrono con una serie di principii buoni, il triste spettacolo di una pratica riprovevole. Quei Codici Germanici non parlano d'una proprietà delle acque correnti; la navigazione ed il diritto di pesca vi sono dichiarati liberi da ogni ostacolo, e l'acqua corrente è concessa egualmente all'uso di tutti. Ma il diritto feudale non si sviluppò, nemmeno rispetto ai fiumi, su tale base di libertà. Ammessa dapprincipio la sostituzione del dominio del Sovrano al dominio pubblico, il sistema

feudale indusse a poco a poco i Principi a distribuire i singoli vantaggi derivanti da tale diritto eminente ai propri fedeli. Con quanto danno per l'industria dei trasporti tale mutamento avvenisse, può giudicarlo chiunque consideri che per tal guisa, la navigazione non derivava più la propria libertà da un diritto pubblico, ma dalla maggiore o minore larghezza di concessioni che avevano un carattere del tutto privato ed esclusivo.

Così cominciò la decadenza della navigazione fluviale; iniziato nel IX secolo e propagatosi dipoi sempre più l'abuso dei diritti di passaggio, ogni signoria divenne un ostacolo per i viaggiatori e per i commercianti, i quali ad ogni confine dovevano lasciare una parte preziosa strappata al frutto delle proprie fatiche.

Assodate così le signorie feudali, e formatisi i grandi Stati, la navigazione fluviale ebbe una doppia rete d'ostacoli interni ed internazionali; ma mentre i primi erano soltanto un incaglio allo sviluppo della pubblica ricchezza, i secondi erano ben altrimenti dannosi, poichè contribuivano all'ostilità delle nazioni fra loro ed a soffocare sempre più nelle menti l'idea della fratellanza umana.

La libertà delle comunicazioni fluviali, affermata dal § 9 del Trattato di Osnabrück del 1648, si risolse in una vana formula senza effetti pratici; ogni sovranità continuò ad aumentare lungo i fiumi dighe, barriere, catene ed altri impedimenti, per costringere il commercio a pagare il passaggio con tasse sempre più gravose, e la navigazione oppressa dovette fug-

gire la via fluviale per evitare pesi che non era capace di sopportare (1).

Tale lotta fra il commercio privo di guarentigie e la fiscalità insensata dei ripuari, rovinava la navigazione e l'industria dei trasporti internazionali, mentre col mezzo delle fermate e degli scarichi forzati, facevan florido artificialmente questo o quell'altro porto situato lungo la via, con uno scapito della ricchezza generale e di quella stessa particolare dello Stato che ne fruiva, che solo la completa ignoranza delle leggi economiche impediva di avvertire.

Così l'isolamento degli Stati e l'avidità dei Governi avevano fatto prevalere in tale materia principii del tutto opposti a quelli dettati dalla ragione e sanciti dal diritto romano. Secondo questo l'esistenza d'un grande corso d'acqua è per se stessa indizio d'una via naturale di comunicazione della quale tutti possono approfittare, ed il possessore delle rive non ha che il diritto della sorveglianza e l'obbligo della manutenzione; secondo il diritto feudale invece le vie d'acqua appartengono a chi possiede il territorio per tutta l'estensione corrispondente alla sponda. Nella confusione di concetti fra sovranità e proprietà quelle vie si presentano non più come un mezzo di comunicazione nei riguardi dei terzi, ma come una fonte di rendita per parte dello Stato; nell'epoca dei diritti d'albinaggio e di naufragio e della perfetta territorialità delle leggi, il concetto particolare vince anche in questo argomento la socialità, ed i diritti dell'uso

(1) Caratheodory, l. c., pag. 76-82; Engelhardt, l. c., 9-22 e 214-215.

pubblico si ritirano e tacciono davanti alle egoistiche esigenze del fisco.

Era opportuno di segnalare in tal modo nel diritto romano ed in quello feudale i due estremi opposti sull'argomento della navigazione fluviale, perchè certi squilibri fra la scienza e la pratica, fra le massime dei trattati e la infedeltà degli Stati nell'eseguirle, che possono constatarsi nella storia dei nostri tempi, sono appunto altrettante risultanze della lotta fra i due principii opposti rappresentati in quei due sistemi giuridici: l'idea del particolare e quella del generale; il concetto dell'individuo e quello dell'umanità.

Tale criterio più ampio e più corrispondente alla missione dell'uomo sulla terra, risplende nuovamente in Francia al tempo dei diritti dell'uomo. L'Assemblea Costituente, dopo avere nel 1791 pronunciata l'abolizione del feudalismo, udì il 23 aprile di quell'anno un rapporto dell'Arnoult sulle proprietà che dovevano essere rispettate (1). « Necessari ai bisogni di tutti, diceva il relatore, i fiumi non possono formare un'esclusiva proprietà... Ogni possesso esclusivo è incompatibile cogli scopi che la natura si è proposta stabilendo l' unione delle società sulla comunanza degli elementi. Il corso d'acqua limita la proprietà ma non ne fa parte. Se pure il proprietario possedesse entrambe le rive, la sua proprietà si troverebbe divisa dall' interposizione della proprietà nazionale, sulla quale non potrebbe avere che diritti eguali a quelli di tutti gli altri ».

(1) Caratheodory, l. c., pag. 86-88.

Questa dottrina che l' art. 538 del Codice civile trasformò in una massima obbligatoria di diritto interno, aveva in sè, applicabile com'era ad un campo più vasto, tutti i germi di una teoria di diritto internazionale. Infatti non erano trascorsi due anni dal giorno nel quale l'Assemblea udiva il rapporto dell'Arnoult, che un decreto del Consiglio Esecutivo provvisorio della Repubblica francese trasportava nel campo delle relazioni internazionali gli stessi principii di libertà. Esso si riferisce specialmente alla Schelda ed alla Mosa, sui quali proclamò la comproprietà e la reciproca libertà dei rivieraschi (1), ma i motivi sui quali si appoggia hanno una portata assai più larga, in guisa da potersi applicare in generale a tutti i fiumi navigabili ed alla loro navigazione (2).

Tale principio fu confermato ed esteso anche al Reno nel trattato del 1795, il quale (3) stabilisce: « La navigazione del Reno, della Mosa, della Schelda, della Hardt e di tutte le loro braccia fino al mare

(1) Martens, *Rec.*, VI, 535; Caratheodory, p. 100.

(2) V. *Moniteur Universel du* 1792, n. 127, ap. Eng., 244, 245. « 1. Les gênes et les entraves que jusqu'à présent la navigation et le commerce ont souffert tant sur l'Escaut que sur la Meuse, sont directement contraires aux principes fondamentaux du droit naturel. 2. Le cours des fleuves est la propriété commune et inaliénable de toutes les contrées arrosées par leurs eaux; une nation ne saurait sans justice prétendre au droit d'occuper exclusivement le canal d'une rivière et d'empêcher que les peuples voisins qui bordent les rivages supérieurs ne jouissent du même avantage; un tel droit est un reste des servitudes féodales ou du moins un monopole odieux qui n'a put être établi que par la force ni consenti que par l'impuissance etc.... le Conseil arrête que le général en chef en Belgique prendra les mesures pour assurer la liberté de la navigation et des transports dans tout le cours de l'Escaut et de la Meuse ».

(3) Art. 18.

sarà libera alle due nazioni Francese e Batava (1). Due anni più tardi la Repubblica francese impose a Campoformio analoghe disposizioni all'Imperatore per le acque comuni alla Casa d'Austria ed alla Repubblica Cisalpina in Italia (2), impegnandolo altresì (3) ad adoperare i propri buoni uffici perchè la navigazione del Reno, della Mosella e della Mosa fosse libera alla Repubblica francese ed agli Stati ripuari di quei fiumi.

Esaminando dunque tanto la disposizione amministrativa emanata dalla Repubblica francese su tale argomento, quanto le disposizioni convenzionali da essa concluse con altri Stati, si può constatare una dottrina che sta, per così dire, a metà del cammino fra la negazione d'ogni diritto dei terzi del sistema feudale, e le legittime aspirazioni di una generale libertà ed eguaglianza di trattamento. Prima che si proclamasse la libera navigazione sui fiumi internazionali a favore dei non ripuari, e dopo che una lunga serie di abusi trasformatisi in leggi aveva sancita lungamente l'esclusiva proprietà dei possessori delle sponde sulle corrispondenti sezioni dei fiumi, fu certo un notevole progresso quello fatto dalla Francia repubblicana quando proclamò che gli Stati ripuari di una via fluviale debbano formare fra loro una specie di associazione destinata a garantire ai propri sudditi rispettivi l'uso di quella via in tutto il suo corso.

---

(1) Martens, *Rec.*, VI, 535.
(2) Art. 9.
(3) Art. 2.

L'Engelhardt sostiene (1) che la Francia propugnò nel 1798 al Congresso di Rastadt anche la dottrina della navigazione libera indistintamente per tutti sui grandi fiumi, deducendo questa sua affermazione dal fatto che i plenipotenziari francesi a quel Congresso domandarono su tutti i grandi fiumi tedeschi e sul Danubio (2) la libera navigazione per la bandiera francese. Egli dice che i plenipotenziari francesi intendevano proclamare il principio generale, ma che, per abituare l'opinione pubblica ad una massima così nuova, vollero cominciare da quella domanda particolare fatta in favore della propria bandiera. Non mi pare, a dir vero, che l'affermazione dell'Engelhardt possa dirsi confermata dall'esame dei fatti e dei documenti; e d'altronde i Governi della Rivoluzione francese ripugnarono sempre così poco dall'esprimere affermazioni generali nelle proprie ordinanze e nei propri proclami, che ad essi meno ancora che a qualsiasi altro parmi possa attribuirsi il concepimento di una massima generale, deducendolo da una clausola del tutto particolare. Secondo il mio avviso resta dunque confermato che la rivoluzione portò alla teoria ed alla pratica della navigazione fluviale questi due principii: 1° Condominio fra i ripuari; 2° Libertà piena e reciproca per i loro sudditi rispettivi.

A tali massime si informano le susseguenti disposizioni della Pace di Luneville; del trattato di Tilsitt del 1807 che proclamò la libera navigazione della

(1) L. c., pag. 24 26.
(2) Caratheodory, l. c., pag. 102.

Vistola; della convenzione di Elbing (1) che stipulava fra la Sassonia ed il Granducato di Varsavia la libera navigazione sulla Netze, sulla Warth, sull'Oder, sulla Sprea, sulla Havel e sull'Elba; della convenzione del 1810 russo-svedese che sancì la comunanza dei fiumi attraversanti quei due Stati; ed infine del trattato del 1811 (2) che dichiara comune l'Elba ai due regni di Prussia e di Westphalia.

Solo Napoleone nel 1810, accecato dalla sua suprema lotta coll'Inghilterra, ristabilì gli antichi abusi dell'autorità territoriale sul Reno per tutti i bastimenti non francesi. Così un atto d'arbitrio minacciava di ricondurre un regime vieto e dannoso precisamente su quel fiume al quale la convenzione del 15 agosto 1804 aveva applicato il primo Codice moderno di legistazione internazionale dei fiumi.

L'atto del 1804 stipulò infatti e mise in attività quello stato di condominio fra i ripuari già adombrato nel decreto del 1792. Una direzione generale (3) permanente rivestita di un mandato collettivo nella persona del suo unico titolare, sostituì le diverse autorità locali che concorrevano al regolamento del fiume e vi mantenevano il disordine colle proprie rivalità. A quell'autorità si confidò la polizia, la riscossione dei diritti di navigazione ed il servizio tecnico, aggiungendole degli ispettori operanti sotto i suoi ordini e sotto la sua responsabilità.

---

(1) Art. 19.
(2) Art. 7 e 9.
(3) Engelhardt, pag. 27.

Abolita di fatto in Olanda la convenzione renana nel 1813, e ristabilitevi le antiche disposizioni, la questione della navigzione fluviale si presentava nuovamente in gran parte insoluta nella pratica alle Potenze che dovevano pacificare l'Europa dopo la caduta di Napoleone. I fattori delle future disposizioni furono quelli che son venuto finora accennando: d'un lato il principio della libertà favorito dalla scienza, tramandatoci dalla tradizione romana e recentemente adottato dalla Rivoluzione francese; dall'altro il principio della preponderanza assoluta dei diritti territoriali, derivato da tutto quel complesso di condizioni anormali che fu il feudalismo, e caldeggiato in gran parte dalla reazione risorta. Il primo concetto che pareva il più pericolante in quel cadere universale d'ogni maniera di libertà, ebbe il sopravvento al Congresso di Parigi nel 1814, sia perchè l'esperienza dei vantaggi conseguiti mediante la libera navigazione avesse ammaestrate le Potenze alleate, sia perchè queste cercassero temperare il dolore dei popoli per il sacrificio delle franchigie politiche, colla proclamazione di quelle che si riferiscono ai loro interessi materiali.

I sovrani congregati a Parigi non solo stabilirono di ristaurare in parte le disposizioni della convenzione renana del 1804, ma risolsero di preparare la via alla libera navigazione di tutti i fiumi internazionali del continente, e firmarono in questo senso la dichiarazione contenuta all'art. 5 del trattato del 30 maggio 1814, colla quale si estendevano sul Reno anche ai non ripuari i benefizi della libera naviga-

zione, e si incaricava il futuro Congresso di applicare gli stessi principii alla navigazione degli altri fiumi appartenenti a più Stati (1). Il Congresso di Parigi portava così alla dottrina del regime applicabile ai fiumi internazionali, un principio nuovo e fecondo: quello cioè che nei corsi d'acqua dividenti od attraversanti due o più Stati, la limitazione alla esclusiva padronanza territoriale che i singoli tolleravano reciprocamente, secondo i principii della Rivoluzione francese, in nome del condominio fluviale, debba essere tollerata da tutti quanti i ripuari rispettivamente a tutte le nazioni in nome degli interessi del commercio e dei doveri della socialità.

Ad eseguire quelle disposizioni del trattato di Parigi, fino dal dicembre del 1814 il Comitato europeo delle otto Potenze, nominò una Commissione composta dei delegati austriaco, francese, inglese e prussiano che tenne la prima seduta il 2 febbraio 1815. Due progetti di regolamenti furono sottoposti alla Commissione, uno prussiano e l'altro francese. Quest'ultimo, che fu accettato come base delle deliberazioni, conteneva in sostanza le seguenti clausole (2): «i fiumi sarebbero considerati come comuni ai ri-

(1). Art. V. « La navigazione sul Reno dal punto nel quale esso diviene navigabile fino al mare e viceversa, sarà libera *in modo da non poter essere proibita ad alcuno*, ed il futuro Congresso si occuperà dei principii secondo i quali si potranno regolare i diritti da prelevarsi dagli Stati ripuari *nel modo più eguale e più favorevole al commercio di tutte le nazioni*. Sarà altresì esaminato e deciso nel futuro Congresso, in qual modo, per facilitare le comunicazioni fra i popoli e renderli sempre meno stranieri gli uni agli altri, la disposizione antecedente potrà essere egualmente estesa a tutti gli altri fiumi che nel loro corso navigabile separano o traversano più Stati ».

(2) Engelhardt, pag. 31.

puari, e la navigazione sarebbe interamente libera e non potrebbe essere proibita ad alcuno ». Il plenipotenziario inglese, temendo che la dizione del progetto compilato dal Duca di Dalberg delegato francese, non fosse abbastanza esplicita e comprensiva, insistette perchè si specificasse che quella libertà di navigazione sarebbe intiera, cioè egualmente estesa a tutte le nazioni. Fu allora che l'egoismo dei ripuari, sconfessato da un lato, tentò e riuscì in parte ad insinuarsi dall'altro nelle deliberazioni del Congresso di Vienna. Due settimane dacchè l'emendamento britannico era stato adottato (1), il ministro prussiano barone Guglielmo De Humboldt, cui si vuole a torto dare il vanto d'essere stato il primo e principale apostolo della libera navigazione fluviale (2), propose all'articolo ed all'emendamento del conte di Clancarty questa formula di redazione: « la navigazione del Reno sarà *interamente* libera e non potrà, *sotto il rapporto del commercio*, essere proibita ad alcuno ». Non è chi non veda come quella riserva « *sotto il rapporto del commercio* » si prestasse ad essere interpretata come escludente la clausola « *sotto il rapporto della navigazione* », e potesse venire perciò interpretata dalle parti interessate come autorizzante delle diversità di trattamento concepite nel senso di un privilegio dei ripuari in confronto dei terzi.

Informate pertanto ai principii del Congresso di

(1) Engelhardt, pag. 33.

(2) Bluntschli, *Droit Int. Cod.*, trad. par Lardy, 3ª ed., Paris, Guillaumin, 1881, pag. 29 ed art. 312; Wheaton, *Storia del Diritto internazionale*, trad. di Arlia, Napoli 1862, pag. 330-339.

Parigi ed alla restrizione introdottavi dal plenipotenziario prussiano, le regole adottate dal Comitato per il Reno, ed inserite nell'atto finale come regolamento generale per la libera navigazione dei fiumi, riuscirono una transazione fra due principii del tutto opposti fra loro, ed insieme con molti pregi intrinseci che sarebbe assurdo il negare, ebbero delle transazioni tutta l'incertezza del concetto e tutta l'ambiguità del dettato.

Per tal guisa il Congresso di Vienna stabilì la libertà completa dei fiumi sotto il rapporto del commercio: formulò il criterio dei diritti di navigazione uniformi, invariabili ed indipendenti dalla qualità delle mercanzie; pose un limite alla costituzione dei diritti di fermata e di scarico forzato, dando anche un impulso alla abolizione di quelli ancora esistenti; distinse le dogane dai diritti di navigazione, ed impose l'obbligo a tutti gli Stati ripuari di mantenere le vie di alaggio e di fare nel letto del fiume i lavori necessari perchè la navigazione non vi trovi alcun ostacolo; ed affermò infine la necessità per ogni fiume di un regolamento di navigazione e di polizia fluviale che non possa essere mutato se non col consenso di tutti i ripuari, i quali avranno pure l'ufficio di curarne l'esecuzione secondo le circostanze e le località (1).

(1) V. Atto finale del Congresso di Vienna (1815). — VII. *Disposizioni generali*, art. 108-117. — Art. 109. La navigazione in tutto il corso dei fiumi (che separano o traversano più Stati) dal punto nel quale ciascuno di essi diventa navigabile fino alla sua foce, sarà interamente libera e non potrà, nei rapporti del commercio, essere proibita ad alcuno; bene inteso che si dovrà conformarsi ai regolamenti relativi alla polizia di questa navigazione, i quali saranno concepiti in modo uniforme per tutti e nel senso più favorevole al commercio di tutte le nazioni.

Così quel regime di navigazione sui fiumi internazionali che dopo il medio evo erasi ridotto al possesso esclusivo preteso dai singoli ripuari sulla sezione attraversante il loro territorio, e che il Congresso di Parigi del 1814 parve voler informare ai principii della libertà riconosciuta ai naviganti d'ogni Stato ripuario e straniero, fu risospinto un passo indietro dalle deliberazioni del Congresso di Vienna. Le quali, pregevoli per ciò che contengono e criticabili per ciò che tacciono o che espongono oscuramente, offrirono coll'ambiguità dell'articolo 109 un valido appoggio alle sempre rinascenti cupidigie egoistiche dei ripuari.

Un vanto però sopratutto non può negarsi rispetto a tale argomento al Congresso di Vienna. Esso stabilì un *minimum* di obblighi dai quali gli Stati ripuari non possano emanciparsi, e lo stabilì mediante un atto che fece delle massime in esso stabilite una parte integrante del diritto europeo, dando così a quelle tutto il carattere solenne di principii generalmente obbligatorii, ed affermando implicitamente in tale materia il concetto del controllo europeo, più tardi così fecondo di risultamenti.

Gli articoli adottati dal Congresso ebbero però nel tempo stesso il torto di non togliere ogni dubbio sui diritti delle bandiere estere, e di lasciar sussistere la possibilità di sostenere che secondo il diritto europeo i fiumi internazionali possano esser chiusi ai bastimenti dei non ripuari.

Il principio dell'art. 109 che pecca per lo meno di poca chiarezza, doveva prestarsi a molte divergenze d'interpretazione nella pratica e nella dottrina. La

scienza, basata sui principii della ragione e informata ai criteri della socialità, cercò in generale di dare a quelle massime una interpretazione estensiva e di promuoverne altresì la riforma nel senso della maggiore possibile libertà. Dall'altro canto era naturale che nella pratica gli Stati ripuari dei singoli fiumi, esercitando sull'incerta dizione della formula che li obbligava la sollecitudine dei proprî interessi e gli appetiti del proprio egoismo, cercassero di escludere il più possibile gli Stati non ripuari dai vantaggi della navigazione fluviale, per fare di questa in tutto od in parte un proprio privilegio.

CAPO II.

Maggiori sviluppi dati finora dalla scienza ai principii del 1815.

La scienza trovava nelle sue stesse tradizioni un impulso a teorie più liberali di quelle proclamate dal Congresso di Vienna. Grozio che s'era occupato nella sua opera maggiore delle vie d'acqua in generale, ed aveva dedicato uno studio speciale alla libertà del mare, diceva della stessa: « Non è essa una questione imbarazzante come le dispute religiose, nè irta di particolarità e di ricerche come le contese politiche. Trattasi di applicare a tutti i popoli una legge comune che è nata cogli uomini ed è figlia di quella natura che è la madre comune e la benefattrice del genere umano » (1).

Ora la libertà delle comunicazioni in tutti i grandi corsi d'acqua non è in gran parte, dentro a certi limiti, che una logica conseguenza di quei medesimi principii sui quali si fonda la dottrina della libertà del mare. Infatti lo stesso grande pensatore, quando esamina le cose comuni a tutti gli uomini, colloca anche i fiumi, benchè vi parli più esplicitamente del mare territoriale, fra quelle che, quantunque cadute, a differenza del mare, in potere degli individui, pure lasciano in

(1) *Mare liberum. Epistola ad principes populosque liberos orbis Christiani in* Hugonis Grotii, *De jure belli et pacis cum dissert. De mari libero* Lausannae, Bousquet, 1757, *Tomus quartus*, pag. 447-450.

parte rivivere il diritto antico di servirsene in comune. I fiumi e quelle parti di mare conosciute ora sotto il nome di *mare territoriale*, appartengono, secondo il suo avviso, al sovrano, ma lasciano sussistere il diritto dei terzi di usarne entro dati limiti, e col pagamento all'autorità territoriale di certe tasse di navigazione che sono il correspettivo della sicurezza assicurata a quella parte di mare o di fiume (1).

Il Cocceio si esprimeva su tale argomento in modo ancora più esplicito del grande maestro, notando: *Flumina publica adeoque aqua profluens alveus et litora fluminis*, fra le *res quae sua natura occupari non possunt*, ed aggiungendo: *nihil facere in alveo possumus quo usus publicus deterior reddatur* (2). Tali principii sono in armonia colla dottrina dello *jus ad usum rerum innoxium quae sunt in dominio alterius*, sostenuto dal Wolff come un *jus ex communione primaeva residuum* (3).

Benchè, a dir vero, simili teorie sieno esposte per lo più da quelli e da altri vecchi scrittori con riguardo più speciale al diritto interno degli Stati, ognuno vede come, sia nella loro mente, sia per effetto della con-

(1) Grot., *De jure*, ecc., ediz. cit., lib. II, cap. II e III, vol. II, pag. 55-74 e 121-134.

(2) Sam. de Cocceis, *Dissert.* XII, *Novum systema justitiae naturalis et romanae*, § 222, 224, 262, l. c., pag. 396, 398, 413, 514.

(3) Christ. L. B. De Wolff, *Institutiones juris naturae et gentium*, Venetiis 1799; Orlandelli, pag. 103, § 3, 11, 312. — § 312. « Istiusmodi jura innoxiae utilitatis sunt transitus justa causa per terras et flumina dominio subjecta, tam personis quam mercibus concedendus; jus ob justas causas ibidem commorandi, veluti studiorum aut sanitatis recuperandae causa, habitatio concedenda sedibus et receptum quaerentibus, nisi rationes singulares obstent ».

nessione logica fra i concetti ed i sistemi, esse si dovessero riferire anche ai rapporti del diritto delle genti. Ma non tutti gli scrittori susseguiti al Congresso di Vienna vi si ispirarono.

Le stesse cause molteplici che influirono sulle deliberazioni del Congresso, inducendolo ad attenuare i principii liberali di quello di Parigi, esercitarono anche su quelli scrittori la propria influenza. Il Klüber, per esempio, sostiene il diritto assoluto degli Stati sui fiumi scorrenti nel loro territorio, e giudica perfino legittimo che una nazione chiuda completamente le sue vie fluviali alle altre; ed il Martens ammette il medesimo diritto esclusivo benchè voglia che si conceda il passaggio innocuo. Lo Heffter segue una dottrina più mite, almeno nei rispetti dei ripuari, limitando i diritti assoluti delle singole sovranità territoriali ai casi nei quali il fiume non formi una via di comunicazione indispensabile e forzata per un terzo paese; ed il Wheaton ammette il passaggio come un *diritto imperfetto* modificabile mediante convenzioni secondo esige la sicurezza degli Stati interessati (1). Il Phillimore infine riconosce nei singoli signori del territorio la padronanza piena sul rispettivo braccio di fiume; ed il Calvo, sviluppando il concetto dello Heffter, dichiara inammissibile, in nome delle convenienze internazionali, il diritto assoluto di chiusura su quelle grandi vie fluviali che per la propria vastità e per la propria importanza interessano il mondo intero (2).

(1) *Elem.*, vol. I, pag. 181, Leipzig, Brockhaus, 1852.
(2) Ch. Calvo, *Le Droit Int. théor. et prat.*, 3e edit., Paris 1880, 1881, vol. I, p. 362-384.

Analoghe massime e concepite anche con maggiore larghezza sono sancite dal Bluntschli, il quale riproduce in sostanza gli articoli del Congresso di Vienna, togliendone però la clausola restrittiva « nei rapporti del commercio », precisando meglio che il Congresso non facesse l'estensione del tratto aperto alla libera navigazione, e limitando le tasse all'ammortizzamento delle spese fatte dai ripuari nell'interesse della navigabilità del corso d'acqua (1). Il Petrushevecz invece, mentre riproduce nel suo Codice la clausola del Congresso di Vienna, ammette però questa libertà limitata anche rispetto ai fiumi che scorrono in un solo Stato (2), mentre il Field restringe esplicitamente ai ripuari la libertà della navigazione (3).

Più d'ogni altro s'ispira alla tradizione di Grozio il Caratheodory (4), ravvisando nella piena libertà fluviale una conseguenza necessaria della piena libertà marittima. Voler usare da soli dei grandi corsi d'acqua è, secondo il suo avviso, come pretendere al monopolio del fuoco, dell'aria, della luce; l'acqua è di tutti: la navigazione ovunque è materialmente possibile, deve esser libera a tutti. È inammissibile, egli continua, il fondare sul concetto della sovranità quello dell'uso esclusivo e della proprietà; ed i regolamenti dell'au-

(1) Bluntschli, *D. Int. Cod.*, trad. Lardy, 3ᵉ edit., Paris 1881, pag. 28, 29 e § 311-315.

(2) A. De Domin Petrushevecz, *Précis d'un Code du Droit International*, Leipzig, Brockhaus, 1861, art. 52-57.

(3) Field, *Projet d'un Code*, ecc., trad. par Alberic Rolin, Paris, Gand 1881, art. 55.

(4) Etienne Caratheodory, *Du droit international concernant les grands cours d'eau*, Leipzig, Brockhaus, 1861, cap. II, pag. 18-40.

torità territoriale non possono essere ammessi, nè come una concessione, nè come una modificazione qualsiasi del diritto di navigare; essi non fanno che determinare un modo all'uso di ciascuno, non secondo un interesse amministrativo, ma secondo quello generale della navigazione.

Riassumendo ora tutto quanto sono venuto esponendo si possono raggruppare le dottrine scientifiche su tale argomento in tre categorie: 1. Una, ora caduta in dissuetudine e quasi abbandonata, secondo la quale ogni Stato è proprietario della parte del fiume che tocca il suo territorio, nè è tenuto a veruna concessione verso i rivieraschi superiori ed inferiori; 2. L'altra che sostiene il condominio dei ripuari ad esclusione dei terzi che a nulla possono pretendere quando non si appoggiano sulle disposizioni espresse di un trattato; 3. L'ultima infine che riconosce a tutti il diritto alla libera navigazione, riservando ai ripuari la sola facoltà di regolarne uniformemente le modalità dell'esercizio.

Queste tre opinioni rappresentano la controversia sul titolo giuridico primordiale della navigazione fluviale. Sotto questo punto di vista, limitato essenzialmente alle basi del diritto naturale e necessario, parmi dover dare la preferenza alla seconda fra quelle teorie (1). Ma la terza, per altri rispetti, deve essere preferita. Infatti, in primo luogo, nel diritto europeo certe facoltà di libera navigazione sui fiumi sono

(1) Pertile G. B., *Elementi di diritto internazionale moderno*, Padova, Sacchetto, 1877, vol. I, pag. 141-145.

acquisite ai terzi per diritto secondario in forza dei principii stabiliti a Vienna, i quali restano sempre universalmente obbligatorii, in quanto non furono espressamente aboliti o non sono caduti in dissuetudine. Secondariamente poi quella dottrina deve preferirsi in omaggio ai doveri della solidarietà e della socialità universale, e, come il principio della massima libertà e del riconoscimento reciproco delle leggi singolari nel diritto internazionale privato, essa deve essere preferita, purchè alla sua base si ponga l'elemento etico invece del diritto naturale.

Nè ciò equivale ad uscire dal campo del diritto delle genti, poichè ufficio di questo è il promuovere la fratellanza fra le nazioni anche in quanto non sia strettamente obbligatoria per diritto primitivo. Così inteso ne' suoi fondamenti, l'apostolato della scienza è tanto più stimabile in quanto che cessa di essere il commento della legge per esserne il generatore in una materia nella quale un complesso di norme sicure è tanto necessario.

Ed è tanto più utile ed interessante l'additarne brevemente i risultati paragonandoli con quelli dei principii convenzionali vigenti, quanto più la dottrina ha, si può dire, esaurito l'argomento, ed è giunta ad additare alla pratica una meta perfettamente concepita e sicura (1).

1. *Percorso fluviale aperto alla navigazione universale nei fiumi toccanti più territori.* — La dizione del

(1) Engelhardt, *Du régime conventionnel des fleuves internationaux*, Paris, Cotillon, 1879.

Congresso di Vienna aveva lasciato, non già qualche dubbio, ma qualche appiglio agli Stati possessori delle foci, per escludere dalla libertà quella parte del corso d'acqua dove termina il bacino del fiume ed incomincia quello del mare. Tale pretesa fu additata dalla scienza come una interpretazione assurda ed inammissibile, in base non solo alle norme di ragione, ma altresì a quelle convenzionali sancite a Vienna, e venne dimostrato all'evidenza che la libertà sarebbe una vana parola se non fosse riconosciuta su tutto il corso del fiume, dal primo punto navigabile *fino nel mare*. Siccome poi le limitazioni della sovranità devono essere ridotte a quanto è strettamente necessario e mantenute soltanto nelle proporzioni richieste dal titolo giuridico su cui si fondano, così, quando il fiume si divide in più braccia prima di gettarsi nel mare, alla libera navigazione dovrà essere aperto quello che presenta le maggiori facilità di passaggio.

2. *Libertà della navigazione.* — Entro a questi limiti territoriali la libertà dev'essere garantita alle navi dei ripuari ed a quelle degli stranieri *sotto qualunque rapporto*. La clausola *sotto il rapporto del commercio* deve essere riprovata, sia come un pleonasmo se non ha l'intento di portar ostacoli alla libertà del navigare, sia come una massima poco equa se ha lo scopo di arrecarne; le limitazioni a questa piena libertà non possono derivare che dagli interessi della navigazione stessa e dai supremi diritti di sorveglianza dell'autorità territoriale. Tuttavia perchè tali facoltà non divengano nella pratica in gran parte illusorie, è necessario precisare che la navigazione

possa esercitarsi su tutto il fiume, e non soltanto dal mare al fiume e dal fiume al mare e viceversa. Altrimenti la diversità di portata e di pesca dei legni marittimi in confronto dei legni fluviali che rende il percorso praticabile ai primi assai più breve che non ai secondi, ridurrebbe ad esigue proporzioni la libertà dei non ripuari quando questa fosse limitata a quei viaggi che si possono fare solo con bastimenti marittimi.

3. *Lavori sul fiume.* — Spettano all'autorità rappresentante i corripuari del fiume, che li renderà obbligatorii mediante una decisione collettiva; mentre i singoli ripuari dal canto loro potranno bensì eseguire nella propria sezione fluviale lavori che ne migliorino il corso, ma non saranno autorizzati ad intraprendere, senza l'adesione dell'autorità sindacale, opere che possano modificare l'economia delle acque comuni o disturbare comechessia la pubblica circolazione.

4. *Tasse.* — Le spese impiegate in questi lavori e nella costruzione di stabilimenti speciali sulle rive o nei porti, sono i soli titoli che possano giustificare l'imposizione di tasse ai naviganti.

Il Congresso di Vienna aveva ammessa la conservazione di quelle tasse che si fondano sul solo fatto della navigazione, abolendo soltanto per l'avvenire quelle che dipendevano da privilegi feudali inerenti ad un dato luogo. Esso si era limitato a fornire un concetto di uniformità e di mitezza (1) per i diritti

(1) Art. 111.

che manteneva; ma gli abusi dei ripuari di qualche fiume, ed il mantenimento dei pedaggi, avevano mostrato che la navigazione non potrebbe essere efficacemente libera finchè non fossero senza eccezione aboliti così gli uni come gli altri.

Anche le dogane devono essere regolate in modo da colpire i soli oggetti importati effettivamente sul territorio, mentre un opportuno congegno di porti franchi e di sorveglianza sulle merci in transito per i singoli territori, deve garantire queste ultime dalla rapacità del fisco nel mentre che garantisce anche le legittime esigenze di quest'ultimo.

5. *Polizia ed autorità fluviali.* — Concesse ai navigatori tutte le libertà giuridiche e tutte le facilità tecniche che ragionevolmente possono reclamare, è poi giusto di sottoporre tutto quanto si riferisce al regolamento della via fluviale agli Stati ripuari rappresentanti il *condominio* del fiume. Mentre in tal guisa si garantiscono i terzi, si danno nel tempo stesso ai ripuari i mezzi di garantirsi alla propria volta contro ogni possibile abuso di questi ultimi, e di salvaguardare i propri supremi diritti di sovranità. I navigatori esteri passano sul fiume come ospiti e non come padroni; perciò è ragionevole che osservino le disposizioni sancite dall'autorità territoriale e che i tribunali di navigazione istituiti nei singoli Stati ripuari debbano giudicare delle loro contravvenzioni. Tutti i funzionari tecnici, amministrativi e di polizia che agiscono sul fiume debbono in forza dello stesso motivo ripetere la propria autorità dall'investitura della società ripuaria.

6. *Fiumi di un solo Stato.* — Il Congresso di Vienna aveva limitate le proprie deliberazioni ai fiumi che separano od attraversano più Stati ed ai loro confluenti (1) che si trovano nella stessa condizione, lasciando così i fiumi navigabili che bagnano un solo Stato in perfetta balìa della sovranità territoriale. Un ragionamento si presenta spontaneo a chi esamina tale diversità di regole. Se il Congresso di Vienna si fosse limitato a sancire sui fiumi comuni la reciproca libertà dei ripuari non ci sarebbe nulla a ridire; ma avendo esso ammessi sotto certe condizioni anche i terzi, la contraddizione implicita in quella diversità appare subito chiaramente. Perchè i diritti e gli interessi di un solo Stato sopra un fiume che bagna il suo solo territorio, dovranno essere più assoluti e legittimare un esclusivismo cui si nega che possano essere fondamento rispetto ai terzi i diritti e gli interessi complessivi dei corripuari d'un fiume comune? Perchè la ragione deve reclamare in nome dei terzi presso una sovranità territoriale unica, una minor somma di vantaggi e di diritti di quella che domanda per loro ad un complesso di varie sovranità territoriali?

Tale domanda e tale confronto che spinsero qualche Stato proprietario d'una sola sezione d'un fiume a reclamarne la disposizione assoluta con perfetta esclusione dei terzi, spinge ora la scienza, ad invocare per questi, ragionando in senso opposto, sui fiumi di un solo Stato la stessa libertà di navi-

(1) Art. 108, 110.

gare che si ricusava loro sui fiumi comuni. Tale è l'opinione dell'Engelhardt, del Caratheodory, del Bluntschli, del Pierantoni e del Carnazza Amari (1); e così deve essere ritenuto da chiunque consideri quanto assurdo sarebbe, per es., che un fiume aperto al commercio di tutti finchè è comune a più Stati, si chiudesse alla libera navigazione col passare sotto una sola sovranità, e non ostante la continuazione di ogni condizione antecedente di postura, di commercio, di relazioni e d'obblighi di socialità, mutasse regime per solo effetto di un fatto politico.

Così la scienza contemporanea, in parte interpretando con larghezza di giudizio, in parte riformando ed integrando con indipendenza di criteri etici e giuridici, è giunta a disegnare un compimento dell'opera iniziata dal Congresso di Vienna, e ad additare nei propri risultamenti alla società delle nazioni un complesso di norme nelle quali sono mirabilmente armonizzate le legittime esigenze del commercio e delle relazioni internazionali coi diritti imprescindibili delle singole sovranità.

Ed essa invoca dai Governi europei un'interpretazione autentica ed un lavoro d'integrazione appoggiato appunto su tali massime ed atto a togliere le incertezze e le divergenze esponendo più chiaramente i punti oscuri e colmando tutte le lacune che esistono nel diritto fluviale internazionale quale fu pro-

(1) Engelhardt, l. c., pag. 88, 89, 219, 223 e 241; Caratheodory, l. c., pag. 33 e segg.; Bluntschli, l. c., pag. 30 e 196; Pierantoni, *I fiumi e la Convenzione di Manheim*; Carnazza Amari, *Trattato sul diritto internazionale pubblico di pace*, sez. II, cap. 8.

clamato obbligatorio in Europa dall'atto finale di Vienna.

Non può dirsi però che un tale voto della scienza sia prossimo al proprio esaudimento, poichè finora la pratica degli Stati non ci presenta nè altrettanta tendenza progressiva, nè altrettanta coerenza nei principii od equità disinteressata nella loro applicazione.

CAPO III.

Applicazione pratica dei principii del 1815 ai vari grandi fiumi fino al 1856. I diritti e gli interessi dei ripuari superiori sacrificati a quelli dei possessori delle bocche. I diritti e gli interessi dei terzi sacrificati a quelli dei ripuari.

Quando si trattò di applicare ai singoli fiumi comuni le disposizioni generali dell'atto di Vienna, gli Stati ripuari che avevano a quel Congresso fatto sentire la propria voce per mezzo del barone De Humboldt, diedero più libero sfogo al proprio egoismo ed alle proprie ritrosie. Si stiracchiò il significato delle parole *sotto il rapporto del commercio*, si sofisticò sulla differenza di concetto che passa fra la formola *fino al mare* e quella *fino nel mare*, e si cercò con questi ed altri simili artifizi di legittimare le pretese esclusive degli Stati inferiori verso i superiori e di tutti i ripuari verso i terzi, e di giustificare ogni ostacolo opposto dalle sovranità gelose del proprio potere ed ogni rapacità più o meno confessata dei fischi rispettivi.

Così, fra le restrizioni dell'egoismo e le resistenze dello spirito conservatore, non solo non fu praticata subito dopo il 1815 la libertà fluviale assoluta, basata sull'eguaglianza di tutte le bandiere ed estesa ad ogni corso d'acqua navigabile comunicante direttamente col mare, ma non furono che lentamente ed a stento eseguite quelle disposizioni di libertà limitata che il Congresso aveva sancito.

Meno rarissime eccezioni, i fiumi navigabili dell'antico e del nuovo mondo ci presentano tutti dopo il Congresso di Vienna, questo strano e poco confortante fenomeno: di un complesso di regole affermate e, per dir così, codificate, con tutta la solennità, da un Congresso europeo come generalmente obbligatorie, e ciononostante poco fedelmente applicate dai singoli Stati. Fra i vari corsi d'acqua sui quali le regole di Vienna vennero applicate imperfettamente, v'è solo questa distinzione a fare, che mentre sugli uni la società dei ripuari, garantendosi una reciproca libertà, cercò di fare di questa nella maggior misura possibile il proprio privilegio comune a scapito dei terzi, sugli altri all'incontro, i ripuari possessori delle foci tentarono lungamente di opprimere insieme coi terzi anche i ripuari superiori del fiume.

A ciò contribuiva certo il fatto che la politica è più proclive all'interesse che al diritto e più amica della tradizione che della novità, e che in questo caso l'interesse e la tradizione additavano alla politica degli Stati una medesima via.

L'Olanda si fondava appunto sulla tradizione per sequestrare a proprio vantaggio le bocche della Schelda. Il trattato di Westfalia che aveva riconosciuta l'indipendenza delle Provincie Unite dalla Spagna, stipulava la chiusura della bocca della Schelda dal lato dove la parte autonoma dei Paesi Bassi confinava colle provincie cattoliche restate alla Spagna. Passate queste ultime sotto il dominio dell'Austria, Giuseppe II reclamò invano contro una tale servitù commerciale. L'Olanda, tenace nel sostenere

il proprio privilegio, non si piegò nemmeno davanti alla mediazione dell'Inghilterra e della Francia ed il trattato di Fontainebleau del 1785 confermò quello di Westfalia rispetto ai privilegi dell'Olanda sulla Schelda.

Nel 1814 si proclamò anche rispetto a questo fiume il principio di libertà, e nel 1839 il Belgio e l'Olanda, staccatisi l'uno dall'altra, convennero di applicare alle vie navigabili comuni i principii del trattato di Vienna, e di sottomettere la navigazione della Schelda alla sorveglianza ed alla polizia comune mediante commissari espressamente nominati. Ciò non impedì però all'Olanda di conservare i pedaggi, vale a dire i diritti che ripugnano maggiormente al vero concetto della libera navigazione; e gli altri Stati si liberarono finalmente di tali gravezze in una forma che ne riconosceva la legittimità, cioè mediante il riscatto. Coi trattati del 12 maggio e del 16 luglio 1863 quel pedaggio fu riscattato dalle Potenze interessate colla somma di 17,141,640 fiorini (1).

Analoghe condizioni ed analoghe pretese presentano non pochi altri fiumi dell'Europa e dell'America. In quest'ultimo continente la Spagna che possedeva la Luigiana, rientrata col trattato del 1783 in possesso anche della Florida, si trovò per tal guisa signora di tutto il territorio circostante alle bocche del Missisippi, e non tardò ad accampare pretese di navigazione e di dominio privilegiato sul fiume nei limiti

(1) Palma, *Trattati e convenzioni*, Unione Tipografico-Editrice, 1880, pag. 310-315.

del proprio territorio. Gli Stati Uniti protestarono contro una tale esclusione che non solo impediva ad essi quantunque possessori di tanta parte del fiume, ogni comunicazione col mare per quella via, ma era anche lesiva dei diritti assicurati loro espressamente dal trattato del 1783 che aveva riconosciuta l'indipendenza dell'Unione. Tuttavia la Spagna non cedette alle giuste domande del ripuario superiore se non dodici anni dopo col trattato di San Lorenzo el Real. Dal 1819 avendo gli Stati Uniti acquistata la Florida, il Mississippi si trovò tutto sul territorio di un solo Stato e cessò pertanto di appartenere ai fiumi convenzionali quali furono definiti e limitati dall'atto finale di Vienna.

Il Governo americano, se si deve giudicarne dalle opinioni dei suoi membri, non era però fin d'allora disposto ad eccedere nell'esercizio di quel diritto di escludere i terzi che la sua nuova posizione gli conferiva. « I regolamenti fluviali del Congresso di Vienna ed altre stipulazioni analoghe, scriveva il ministro Clay all'ambasciatore americano a Londra nel 1826, devono essere considerati come un omaggio reso dall'uomo al grande legislatore dell'universo, liberando le sue opere dagli ostacoli che spesso furono loro imposti dall'arbitrio » (1).

A mettere in pratica una dottrina così sana dovrebb'essere incoraggiato quello Stato dalla condotta seguita dall'Italia rispetto al Po, che, comune prima

(1) M. Clay to M. Gallatin, Min. to London, 15 giugno 1826; Ap. Eng., loc. cit., e Carath., p. 141.

a vari Stati come il Mississippi, appartiene dopo il 1866 per tutto il suo corso al nostro paese. Anche prima dell'Unità italiana esso era regolato da disposizioni abbastanza liberali, quali i trattati del 1834 e del 1849 fra l'Austria e la Sardegna, e quello del 1849 fra Austria, Parma e Modena, cui aderì nel 1850 la Santa Sede ed in forza del quale era garantita la libertà di navigazione, stabiliti regolamenti favorevoli al commercio di tutte le nazioni (1), ridotti i diritti di navigazione ai soli limiti necessari per coprire le spese, ed affidate infine le misure di dettaglio e di esecuzione ad una Commissione mista di sorveglianza costituita dai ripuari, senza che vi fosse fatto verun cenno di riserva della navigazione interna a favore esclusivo dei rivieraschi. Il Trattato di commercio Austro-Sardo del 18 ottobre 1851 stabiliva, insieme con analoghe disposizioni, la libera navigazione del Po, del Ticino e dei loro affluenti.

Dopochè la conferma di tutti questi trattati fatta nell'art. 18 del Trattato di Zurigo del 1859, divenne inutile e priva di effetto col compimento dell'unità italiana, il nostro paese non volle approfittare del diritto incontestabile che le stipulazioni europee gli attribuivano, per escludere dal nostro maggior fiume la navigazione straniera. La perfetta eguaglianza fra questa e quella nazionale è sancita dal Trattato di commercio di navigazione Austro-italiana del 27 dicembre 1878 (2). Ma tale esempio può dirsi piut-

---

(1) Art. 1.

(2) Art. 15 e 21, pag. 525 e 527, *Dei trattati e convenzioni* del Palma, Unione Tipografico-Editrice, 1880.

tosto singolare che raro; poichè i trattati analoghi conchiusi nel 1851 fra l'Austria e la Baviera, e nel 1853 fra l'Austria e la Prussia hanno minore importanza in forza dei vincoli federativi che univano gli Stati contraenti, e dell'Unione doganale che li collegava ancor maggiormente nei riguardi economici e fiscali.

Nella massima parte degli altri fiumi il particolarismo, o domina o lotta fino all'ultimo; e gli esempi dati dall'Olanda sulla Schelda e dalla Spagna sul Mississippi non sono senza seguaci. Ciò è poi tanto più dannoso in America, dove arterie fluviali straordinariamente lunghe ed ampie collegano centri inciviliti separati fra loro da immense distese di foreste e di lande selvaggie, e dove la scarsità delle ferrovie ed in molti luoghi delle stesse strade ordinarie, fa delle vie d'acqua il più importante mezzo di comunicazione fra l'interno e la costa. Nella condizione attuale del Nuovo Mondo e specialmente in quella dell'America Meridionale, la libertà delle vie fluviali è per uno Stato interno una condizione di vita o di morte.

Eppure l'interesse è così abile artefice di sofismi che l'Inghilterra stessa professò al di là dell'Atlantico un'opinione del tutto diversa da quella ch'essa aveva propugnata in Europa. Essa che al Congresso di Vienna aveva insistito perchè la libertà fluviale fosse dichiarata *piena ed intera* e che nel 1822 aveva reclamato al Congresso di Verona contro le pretese esclusive dell'Olanda sul Reno, non si peritò di negare agli Stati Uniti la libera navigazione del San Lorenzo dai laghi al mare, prendendo a pretesto il

possesso esclusivo delle bocche del fiume (1). Invano gli Stati Uniti ricordavano l'atto di Vienna che l'Inghilterra aveva sottoscritto; il ministro inglese rispondeva che quell'atto fu il risultamento di un mutuo consenso fondato sugli interessi dei ripuari, e che perciò non poteva essere invocato contro chi lo contrasse da chi non partecipò a quell'accordo.

Il Governo americano invano sostenne che seppure la libera navigazione concessa ai terzi può dirsi una concessione, quella accordata ai ripuari superiori deve ritenersi un diritto naturale indipendente da qualsiasi disposizione positiva o convenzionale. L'Inghilterra non si arrese se non circa trent'anni più tardi quando Lord Elgin firmò a Washington il trattato di reciprocità che apre agli Americani la sezione inferiore del San Lorenzo ed i canali del Canadà.

Nè minori ostacoli trovarono i diritti stessi della società ripuaria sugli sbocchi del Rio della Plata e dell'Amazzone. Sul primo sostenne lungamente pretese di governo esclusivo il dittatore Rosas, secondato fino all'ultimo dallo Stato di Buenos-Ayres, con lesione gravissima dei diritti e degli interessi dei ripuari superiori e sopra tutti del Paraguay che, oltre al fiume del suo stesso nome ed al Parana, non ha altra comunicazione col mare. Caduto il dittatore argentino, il generale Urquiza stipulò il principio della società fluviale relativamente all'Uruguay collo Stato Orientale e col Brasile, confermando e comple-

(1) Caratheodory, l. c., pag. 139 e 142; Engelhardt, l. c., pag. 46 e 200.

tando il trattato che questi due Stati avevano conchiuso fra loro l'anno antecedente.

Nel 1853 il trattato di San Josè de Flores della Repubblica Argentina, coll'Inghilterra, colla Francia e cogli Stati Uniti, comincia ad ammettere sul fiume anche i non ripuari, e le stesse Potenze ottennero egual concessione dal Paraguay nel medesimo anno, mentre l'Uruguay apriva per decreto le proprie sezioni fluviali a tutte le nazioni. Così si andarono proclamando sul Rio della Plata e sui suoi tributari principii più in armonia coi diritti dei terzi e del commercio universale; ma ciò non avvenne in modo identico per tutto il gran corso d'acqua, che, con tanta varietà di regimi legislativi e convenzionali è ben lungi ancora dal realizzare i principii stessi del Congresso di Vienna. La Convenzione fluviale Brasiliano-Argentina del 20 novembre 1857, per esempio, apre bensì il Rio della Plata ed i fiumi che vi sboccano, a tutte le nazioni, ma esclude da questa franchigia gli affluenti e riserva ai ripuari tutta la navigazione di cabotaggio. Il Brasile anzi insistette in tale occasione perchè la libertà delle comunicazioni nel Rio della Plata fosse limitata ai soli rivieraschi.

Ma lo stesso Impero Sud-Americano che almeno sosteneva il condominio dei ripuari rispetto al Rio della Plata del quale esso è uno dei ripuari superiori, non appena si trattò dell'Amazzone (1), del quale possiede il corso inferiore e le bocche, mutò teoria, paragonabile in ciò all'Olanda ed all'Inghil-

(1) Caratheodory, pag. 150, 151.

terra. Il trattato del 1851 fra il Brasile ed il Perù estese bensì a quel fiume i principii del Congresso di Vienna, ma nel farlo non solo eccettuò gli affluenti, ma vi appose anche la riserva dell'esclusione delle navi straniere, che vi furono ammesse solo con un decreto del 1867. Esso sconobbe non poco i diritti stessi della società fluviale nel tempo medesimo che ne ammetteva l'esistenza, sostenendo che la libertà dei ripuari superiori e degli Stati bagnati dai confluenti non dipende che da un diritto imperfetto sottoposto non soltanto nei riguardi della polizia ai regolamenti del Brasile stesso nella sua qualità di maggiore ripuario e di possessore delle bocche.

La condotta del Brasile nel regolamento convenzionale del Plata e dell'Amazzone fu dunque ispirata dal desiderio di restringere il più possibile i diritti delle rispettive società ripuarie nelle quali esso occupava il primo posto e poteva riuscire per tal guisa preponderante. Tale sistema politico male coperto dalle parvenze di una dottrina giuridica, non fu del resto, come vedemmo, spettacolo nuovo nel regolamento della navigazione fluviale, nè doveva restare senza esempio anche ai nostri giorni negli stessi limiti dell'Europa.

Frattanto un primo esame ai regimi convenzionali di parecchi altri grandi corsi d'acqua europei, ci mostra una diversità notevole ed apprezzabile in confronto di quelli che siamo venuti rapidamente esaminando. Se non altro nella maggior parte di questi ultimi i diritti della società ripuaria sono fin dal principio meglio assicurati e più equamente distribuiti.

La Commissione dei ripuari dell'Elba, designata dall'art. 108 dell'atto di Vienna, benchè riunitasi poco dopo il Congresso, non terminò i propri lavori che nel 1821. Fin dal principio però i propositi meno liberali nei riguardi dei terzi furono manifestati nelle sue radunanze. L'Austria anzi nel 1819, per togliere qualsiasi equivoco nell'interpretare la formula del Barone De Humboldt, propose di sostituirla nell'ordinamento dell'Elba con una dichiarazione esplicita « che il diritto alla navigazione di quel fiume non s'intendeva esteso ai sudditi degli Stati non ripuari ». La Prussia allora però, benchè d'accordo nella sostanza, si oppose alla forma di quella proposta, e propose ed ottenne che il principio vagheggiato dall'Austria non fosse iscritto chiaramente in un articolo speciale, ma scaturisse indirettamente dalle disposizioni secondarie relative alla concessione delle patenti. A tali concetti fu ispirato l'atto di navigazione dell'Elba firmato a Dresda il 23 giugno 1821.

Solo nel 1844 per iniziativa di Amburgo fu firmato un atto addizionale in forza del quale anche l'Austria accondiscese a malincuore che il trasporto delle merci e delle persone dal Mare del Nord a tutti i porti dell'Elba e viceversa, fosse concesso alle navi di tutte le nazioni. Restava pertanto eccettuata sempre dai diritti concessi ai terzi tutta la navigazione interna, mentre il § 3 riservava anzi ai sudditi dei singoli Stati ripuari, il privilegio esclusivo della navigazione nella sezione fluviale rispettiva. L'iniziativa di Amburgo restò invece del tutto infruttuosa davanti alla tenacità del regno di Annover, nei suoi

tentativi per indurre questo Stato ad abolire il pedaggio prelevato a Stade, a metà circa del cammino fra Amburgo e Cuxhaven, finchè col trattato del 22 giugno 1861, conchiuso da quasi tutti gli Stati europei e dal Brasile col Re di Annover, il pedaggio fu riscattato mediante 2,857,338 talleri.

Altrettanto lenta e laboriosa e non meno incompleta fu l'applicazione del nuovo regime al Reno. Non era la prima volta che su questo fiume veniva applicato, almeno a parole, un ordinamento liberale. Il § 9 del Trattato di Osnabruck del 1648, diceva: *Fluminibus quibuscumque sua pristina securitas, jurisdictio et usus prout ante hos motus bellicos a pluribus retro annis fuit, restituantur et inviolabiliter conserventur.* E secondo l'articolo 85 del contemporaneo trattato di Münster, « non si sarebbero potuti più trattenere dall'una o dall'altra riva del Reno i battelli transitanti, nè esigere da questi altre tasse all'infuori di quelle esistenti prima della guerra ».

Tutto ciò si ridusse ad un paio di formule vane di più sepolte negli archivi della diplomazia. Durante quegli stessi negoziati che approdavano alle disposizioni suaccennate, l'Olanda si riservava il diritto di fermata della Zelanda, e la Spagna in compenso istituiva senza verun motivo plausibile un diritto di scaricamento nella parte superiore della Schelda.

Per tutto quel secolo (1) la navigazione del Reno si ridusse ad una lotta di monopolii fra le città ripuarie. Il Reno alsaziano apparteneva a Strasburgo,

(1) Engelhardt, pag. 20.

che ne escludeva i naviganti di Colonia e di Magonza, di Brisach e di Basilea, e vedeva alla sua volta esclusi i propri dalla sezione al di là di Magonza e di Colonia, mentre queste ultime solo dopo la pace di Westfalia si garantirono reciprocamente la libertà della navigazione.

Sopra un fiume così frazionato da diritti e da privilegi diversi e governato secondo una lunga tradizione di isolamento, istituì tutto ad un tratto, almeno fra i ripuari, un regime di libertà l'azione della Rivoluzione francese (1). La Convenzione del 1804 sanciva una rappresentanza collettiva del condominio fluviale che era pertanto in grado di dare al regolamento della navigazione tutta la richiesta unità. Un direttore generale preposto alla navigazione del fiume godeva di poteri assai estesi ed univa nelle proprie mani sotto certi rispetti i poteri legislativo ed esecutivo. Da lui dipendeva la polizia, la finanza, ed il servizio tecnico, regolati nelle varie sezioni da ispettori che agivano sotto i suoi ordini e sotto la sua responsabilità garantendo così l'applicazione delle massime identiche a tutti i ripuari ed all'intero corso del fiume.

Il regime istituito sul Reno dopo il 1814 rappresenta appunto una transazione fra il principio accentratore della Rivoluzione francese, ed il movimento particolarista che sussegui alla caduta dell'Impero. Il primo risultamento ne fu l'abolizione dell'autorità unica rappresentante il condominio fluviale, la quale fu sostituita con una Commissione riparia d'indole

(1) V. Capo I.

puramente deliberativa, da radunarsi annualmente e sotto la direzione della quale doveva funzionare un ispettore in capo per tutto il corso del fiume ed altrettanti sotto-ispettori quante erano le sezioni territoriali. Una tale organizzazione, superiore certo all'anarchia dominante sopra altri corsi d'acqua, doveva però risultare meno efficace ed assicurare l'uniformità in minor grado dell'autorità unica istituita nel 1804, la quale non era solamente deliberativa, ma come dissi anche esecutiva e perciò tanto più indipendente e tanto più atta ad assicurare l'osservanza delle proprie deliberazioni.

Ad ogni modo un tale sistema assicurava abbastanza i diritti e gl'interessi dei ripuari. Ma ciò non faceva sì che i vantaggi assicurati dall'atto di Vienna anche ai terzi, ne fossero maggiormente garantiti. L'Olanda anzi resistè lungamente anche al riconoscimento della società fluviale pretendendo regolare esclusivamente (1) la navigazione ed il commercio del Reno nelle regioni del suo territorio dove si esercita sulle braccia di quello la navigazione marittima. Era questa pretesa una conseguenza di quella che voleva riservata ai ripuari la navigazione del fiume. Infatti così ragionava il Governo olandese: « A chi si concede la piena libertà di azione e di moto sul fiume? Certamente ai soli ripuari. E perchè la si concede a questi? Senza dubbio in base alla reciprocità degli stessi vantaggi che essi rispettivamente si assicurano. Ora tale identica reciprocità di vantaggi cessa quando

(1) Calvo, l. c., pag. 365, 366.

si parla del possessore delle bocche. Su queste e sul mare territoriale ad esse circostante si esercita la navigazione marittima. Ora se rispetto a queste bocche ed al circostante tratto di mare si concede perfetta libertà ai ripuari superiori, quale compenso potranno dare questi come correspettivo al signore della foce?». Logiche conseguenze di una premessa destituita di una solida base. — Finalmente colla Convenzione di Magonza del 31 marzo 1831 (1) l'Olanda si decise ad ammettere alla libera navigazione dal primo punto navigabile del Reno fino al mare, i sudditi legittimati come tali da tutti gli Stati ripuari, sia per il Leck che per il Wahl come per la loro comunicazione attraverso il canale di Wœrna, coll'obbligo da parte dell'Olanda nel caso d'ostruzione di tali vie, di indicare quelle altre delle quali facessero uso i propri sudditi. Però quel trattato, sanzionando un accordo prussiano-olandese stabilito due anni prima, riservò questa libertà ai soli Stati ripuari anche in quanto si riferisce alla navigazione dal mare o verso il mare.

Tanto fu il rigore spiegato dai ripuari nel far valere simili pretese, che nel 1830 (2) una casa di commercio della Pomerania non potè noleggiare un bastimento inglese per il tragitto diretto fra Stettino e Colonia, benchè entrambi i porti appartenessero alla Prussia ripuaria, e che l'armatore, il capitano, e l'equipaggio fossero prussiani. A Berlino si volle paralizzare l'azione dei non ripuari perfino nel suo manifestarsi

---

(1) Caratheodory, l. c. pag. 116.
(2) Engelhardt, l. c. pag. 82.

indiretto più legittimo (1), esercitando cioè una specie di inquisizione sui capitali impiegati nella navigazione renana. Infatti con tale intento il commissario prussiano a Magonza presentò ai suoi colleghi il 12 settembre 1843 un progetto di articolo segreto, secondo il quale gli azionisti stranieri delle Compagnie di navigazione non avrebbero potuto votare nelle assemblee di quelle società, ed un tale diritto sarebbe stato riservato ai soli azionisti appartenenti agli Stati ripuari del Reno ed agli altri Stati tedeschi. Una tale proposta non fu accolta, ma l'iniziativa tentata dal Governo prussiano mostra abbastanza chiaramente quanto poco favorevole ambiente fosse il bacino del gran fiume germanico alla libera navigazione degli stranieri.

Solo nel 1868 i rivieraschi del Reno, costituitisi in Commissione di revisione, adottarono il principio del 1815 che voleva aperto entro certi limiti il fiume al commercio ed alla navigazione di tutti i popoli. Ma, ammessa la sostanza del diritto, la Commissione stessa la attenuò e la ritagliò non poco colle condizioni stabilite per regolarne l'esercizio.

La convenzione adottata allora a Mannheim, dopo aver sancito all'art. 1° il principio generale, riserva (2) il diritto di condurre un legno a vela od a vapore sul Reno a quelli che provano d'aver praticata la navigazione sul fiume durante un tempo determinato, e che hanno ricevuto dallo Stato dove hanno preso domicilio una patente che ne li autorizzi. Ognuno vede che

(1) Engelhardt, l. c.
(2) Art. 15.

un bastimento marittimo straniero dovrebbe per tal guisa, nel risalire il fiume, mutar capitano. In quanto poi ai bastimenti fluviali stranieri la loro situazione è resa molto incerta da una dichiarazione che trovasi nei protocolli di quelle conferenze. Secondo tale nota esplicativa «deve intendersi che il diritto di esercitare la navigazione sul Reno ed alle sue bocche, non implica il godimento di quei privilegi che sono accordati ai bastimenti sotto bandiera degli Stati ripuari». Dunque un bastimento fluviale estero non potrebbe giovarsi della disposizione dell'art. 4 della Convenzione di Mannhein che rispetto a certe facilitazioni ed esenzioni parifica nei singoli Stati bagnati dal fiume i legni degli altri ripuari a quelli dei nazionali; è dubbio altresì se l'abolizione dei diritti di navigazione sancita all'art. 3 debba intendersi come un privilegio riservato ai membri della comunità fluviale, e perciò è ancor dato a questi ultimi di rendere impossibile ai terzi ogni tentativo di concorrenza. Quest'ultimo dubbio è confermato dal fatto che il Governo prussiano, approvando l'art. 3 della Convenzione dichiarò che la disposizione in esso contenuta doveva, per ciò che riguardava la Francia ed i Paesi Bassi, pure entrambi ripuari, intendersi connessa coi trattati commerciali conclusi separatamente con quelle due Potenze (1); il che autorizza a credere che a più forte ragione non vi si vogliano ammettere gli stranieri senza convenzioni speciali.

Basta accennare al trattato conchiuso il 2 dicembre

(1) Engelhardt, pag. 136.

del 1851 relativamente al Danubio fra l'Austria e la Baviera, cui accedette il Würtemberg quattro anni dopo. Quella Convenzione stabilisce una certa reciprocità di vantaggi fra i contraenti ed è notevole per aver estesa la libera navigazione reciproca anche agli affluenti che scorrono in un solo territorio; ma non può dirsi che abbia istituita una vera società ripuaria contemplando essa soltanto la sezione superiore del fiume. Non poteva allora estendersi un regime convenzionale a tutto il suo corso, poichè la sezione inferiore e parte delle bocche appartenevano alla Turchia che non faceva ancora parte del consesso europeo.

Entratavi essa nel 1856, l'Austria, la Baviera, il Würtemberg e la Porta conchiusero il 7 novembre dell'anno seguente un atto generale di navigazione relativo a tutto il percorso navigabile del fiume. Tale atto ha qualche analogia con quello che fu conchiuso undici anni più tardi a Mannhein relativamente al Reno, ma a chi ben lo esamini apparisce più liberale perchè non appone veruna restrizione nè espressa nè sottintesa a quella piccola parte di libertà che concede ai non ripuari. Esso riproduce (1) la riserva della *libera navigazione sotto il rapporto del commercio* quale la si trova nell'atto finale di Vienna, ma abolisce (2) i privilegi, i pedaggi e gli altri diritti di origine feudale. Ammette (3) senza distinzione alcuna tutte le nazioni

(1) Art. 1, V. Caratheodory, appendice, pag. 176, 195.

(2) Art. 2, 3.

(3) Art. 5, 7. — Art. 5. L'esercizio della navigazione del mare a ciascun porto del Danubio e da ciascuno di questi porti al mare, è libera alle navi di tutte le nazioni. — In conseguenza queste navi potranno toccare tutti i porti situati nella direzione di questi viaggi, sbarcandovi in tutto od in parte

alla libera navigazione dal mare e dalle altre vie navigabili al fiume e viceversa, ma riserva la navigazione fluviale propriamente detta a totale beneficio dei ripuari (1). Gli articoli seguenti stabiliscono una serie di reciprocità fra i ripuari (2) e di disposizioni per le patenti dei bastimenti e dei piloti (3) che implicano la conseguenza di una navigazione riservata quasi esclusivamente ai soli rivieraschi. Ed infatti chi consideri quanto piccola parte dei fiumi navigabili possa essere generalmente risalita dai bastimenti marittimi, facilmente si persuade che, una volta ristretta la libertà dei terzi alla navigazione con questi ultimi, un complesso di difficoltà materiali viene in soccorso alla gelosia degli Stati ripuari, riducendo a ben poca cosa la libertà concessa in quei limiti a tutte le nazioni.

Considerando però la vera portata dell'atto del 1815, non potrebbe affermarsi che esso fosse violato dalla Convenzione del 1857. Nell'atto finale fu adottata infatti la clausola restrittiva « sotto il rapporto del commercio » respingendo la formola della libertà assoluta e generale proposta da lord Clancarty e dal ministro badese De Berkheim; e quella restrizione fu

le merci ed i viaggiatori che trasportano dal mare, ed imbarcare merci e viaggiatori diretti al mare. — Nell'esercizio di tale navigazione tutte le navi saranno trattate, sotto ogni rapporto, sul piede di una perfetta eguaglianza.

(1) Art. 8. L'esercizio della navigazione fluviale propriamente detta fra i porti del Danubio senza entrare in mare aperto, è riservato ai bastimenti dei paesi ripuari del fiume. — Tutti i bastimenti di tale categoria, legittimati secondo il tenore degli articoli seguenti, hanno il diritto di esercitare la navigazione fluviale del Danubio sul piede di una perfetta uguaglianza.

(2) Art. 10 e 11.

(3) Art. 15, 16, 17.

proposta e fu adottata appunto per escludere la perfetta libertà fra ripuari e stranieri.

Pure l'atto del 1857 non potè essere eseguito. — Per qual motivo dunque fra tutte le convenzioni che applicarono fino a quel giorno con interpretazioni più o meno restrittive i principii della libertà fluviale, rimase senza esecuzione per taccia di illiberalità una delle meno illiberali? Ciò avvenne non solo perchè la condizione di fatto degli stranieri sul basso Danubio ne sarebbe stata peggiorata, privando alcuni Stati di maggiori concessioni che la Porta aveva già loro largite, ma anche perchè il trattato del 1856 che si trattava appunto allora di eseguire aveva applicati a quel fiume i principii del 1815 con maggior larghezza di quella del testo primitivo.

Ora le Potenze che avevano stipulato quel trattato pretendevano esercitare un diritto di controllo sulla sua esecuzione. È vero che si oppose anche più tardi a tale pretesa essere stato anche l'atto del 1815 un trattato europeo, ed essere perciò massime generalmente obbligatorie anche le sue; e pure gli Stati non ripuari non avevano mai preteso di esercitare un controllo diretto e preventivo sulle convenzioni che applicarono poco fedelmente le massime stesse, da quella del 1821 relativa all'Elba, a quella del Reno del 1868. Ma il diritto di controllo era stato affermato più esplicitamente nel 1856; ed in quanto alla pretesa da parte delle Potenze europee di farlo valere, ed alla possibilità di eseguire questo loro proposito, tutto ciò dipendeva non solo da un complesso di peculiari principii convenzionali, ma anche dalle condizioni del

tutto speciali del territorio danubiano e degli Stati che ne possedevano la parte inferiore. Perciò le Potenze riunite in conferenza nell'agosto del 1858 vollero e poterono impedire che l'atto del 1857 venisse eseguito.

Da quando il Danubio entra nel numero dei fiumi internazionali, ci troviamo pertanto davanti ad un fatto nuovo nella storia del regime convenzionale dei fiumi. I primi tentativi della Repubblica francese per la riforma del diritto fluviale, l'ordinamento del Reno sotto l'Impero, l'atto finale del 1815, e le convenzioni particolari che lo applicarono, mostrarono sempre prevalente il potere del condominio fluviale sui diritti dei terzi. Rispetto ad alcuni fiumi è la società dei ripuari che esclude in tutto od in parte i terzi dalla navigazione interna; rispetto ad alcuni altri è lo Stato possessore della foce che vi vuol dominare con pieno arbitrio anche a danno dei ripuari superiori; in tutti quanti però il regolamento della navigazione dipende interamente dalle deliberazioni della società ripuaria, ed i navigatori stranieri devono seguirne le norme in omaggio alla sovranità territoriale.

Nel caso del Danubio al contrario si palesa fin da principio insieme colla massima non praticata prima della navigazione assolutamente libera, anche quella più insolita ancora della volontà preponderante dei non ripuari, e d'una compartecipazione di sovranità attribuita a questi ultimi ed ai ripuari superiori a scapito del possessore delle bocche. È un fenomeno complesso nelle sue cause e singolare in tutte le fasi del suo svolgimento, e che perciò merita tanto più d'essere esaminato un po' da vicino.

CAPO IV.

Applicazione al Danubio del principio di libera navigazione. — Trattato del 1856. — Diritti ed interessi dello Stato possessore delle bocche sacrificati a quelli dei ripuari superiori e dei terzi. — Origine e sviluppo della Commissione Europea.

È singolare che l'ultimo grande fiume d'Europa entrato nel numero dei corsi d'acqua internazionali sia stato appunto il Danubio, che non solo per la propria importanza attuale reclamava un ordinamento ben concepito e rettamente applicato, ma fin dai tempi antichi era stato un portentoso veicolo di commercio e di civiltà.

Le numerose colonie greche del Mar Nero facevano operosi negozi coi paesi del bacino danubiano, e la *ἱερόν στόμα τοῦ Ἴστρου* lasciava passare in tutta libertà i naviganti nel loro viaggio verso i paesi solcati dall'ampio corso del fiume. E tanto importante appariva quest'ultimo come mezzo effettivo di comunicazione, tanto varia era la quantità degli oggetti trasportati dai commercianti che lo discendevano, che Erodoto, non trovandone le sorgenti, suppose che avesse origine dai Pirenei e traversasse nel proprio corso tutta quanta l'Europa. Così florido continuò lungo tempo il commercio danubiano; le flotte romane vi entravano dal Mar Nero, e prima di quelle le galere dei

Re di Persia e di Macedonia, percorrevano quella medesima via che più tardi venne solcata dagli ammiragli bizantini ed ottomani.

Ma alla metà del nostro secolo il Danubio era caduto in miserevoli condizioni; le sue comunicazioni col mare erano scarse, ed, anche a queste poche, mal si prestava lo stato delle sue foci. A torto si pretese che la colpa di una tal condizione di cose dovesse cadere interamente sulla Turchia. Lo smentiscono i vantaggi che il Governo ottomano accordò in ogni tempo a quelle nazioni che volevano esercitare il commercio e la navigazione nel tratto del fiume traversante il suo territorio (1). Potenze non ripuarie come la Prussia e la Grecia godevano, in grazia di tali concessioni della Porta, di una libertà di navigare raramente accordata ai terzi sugli stessi fiumi convenzionali. Ciò non ripugnava del resto nè alla religione degli Ottomani, nè alle loro dottrine giuridiche. Il Dio di Maometto (2) insegnava agli uomini che loro appartiene tutto quanto egli creò sulla terra; ed i giureconsulti ottomani, distinguendo le cose che possono formare oggetto di proprietà da quelle di uso comune, noverano appunto fra queste ultime i fiumi ed i loro alvei. La Turchia poteva, rispetto al Danubio, essere accusata piuttosto di incuria e di negligenza che di malvolere e di mire esclusive. Queste piuttosto provenivano da altre Potenze che tentarono d'impedirne più tardi il regime con-

(1) Caratheodory, l. c., pag. 125-135.

(2) *Corano*, capo II, vers. 27; ap. Caratheodory, l. c., pag. 93.

venzionale, e di limitarlo il più possibile quando fu istituito.

I trattati fino allora conchiusi relativamente a quel fiume ed in modo speciale alle sue bocche, od erano senza importanza nei riguardi della libertà, o vi erano apertamente contrari ed erano rimasti senza esecuzione. Il Trattato di Bucharest del 1812 (1), aveva stabilito che la navigazione del fiume appartenesse in comune alla Russia ed alla Turchia, colla facoltà per le navi da guerra russe di discendere il fiume fino all'imboccatura del Pruth. La pace di Adrianopoli del 1829 affidò la navigazione del fiume in quei territori alla piena balìa della Russia, e benchè il trattato austro-russo del 1840 (2), tendesse a mitigarne gli effetti proclamando (3) il principio della libertà anche nel percorso interno del fiume, pure esso restò senza effetto veruno. La Russia che si era obbligata con quel trattato a sgombrare le bocche di Sulina non eseguì tale impegno e la navigazione del fiume non divenne per effetto di quella convenzione, nè materialmente più facile, nè legalmente più libera. Anche le quarantene, rese più necessarie che in altri fiumi dalla direzione orientale del corso, si prestavano mirabilmente a servire, esagerando le precauzioni volute dall'igiene, alle velleità del particolarismo territoriale. Cordoni sanitari, lazzaretti, posti militari disseminati lungo la Sulina di chilometro in chilometro, erano collocati e fatti agire in

(1) Art. 4.
(2) Wheaton, *Storia*, pag. 333 e Martens-Murhard, t. I, pag. 208.
(3) Art. 9.

modo atto a tener indietro insieme coi malati eventuali anche quei pochi sani cui le condizioni miserevoli della foce avesse permesso di risalire o discendere il fiume.

A questi abusi della Russia, che durante la guerra della Crimea furono grandemente peggiorati nei propri effetti sul Delta danubiano da uno stato di vera anarchia, si contrapponeva fin d'allora non sufficientemente mascherata qualche velleità austriaca di predominio sul fiume che a Vienna si voleva retto da una Commissione ripuaria, nella quale l'Austria avrebbe signoreggiato e che avrebbe dovuto agire come *sindacato europeo.*

Le Potenze che avevano ricacciato indietro la Russia nel suo cammino verso l'Oriente, e che certo non potevano adattarsi a lasciar cogliere all'Austria sola il frutto dei tanti sacrifizi che avevano fatti, dovevano avvedersi, mentre la guerra volgeva al suo fine, che, nel caso del Danubio, la questione giuridica della navigazione fluviale si complicava seriamente colla questione politica dell'equilibrio nei paesi orientali. Tanto maggiore doveva dunque presentarsi ai Governi alleati la necessità di provvedere efficacemente. Lo stato del fiume, i mutamenti politici del territorio che esso attraversa, le esigenze del commercio universale, ed i suoi diritti ed i suoi interessi indicavano un complesso di necessità tecniche, politiche e giuridiche cui era necessario provvedere.

Qualunque ordinamento regolamentare fosse destinato ad essere adottato, bisognava pensare ad impedire che l'autorità incaricata di eseguirlo ne fal-

sasse il significato, o ne mutilasse gli effetti. La nota negligenza della Turchia complicata dalla sua debolezza e dalla sua condizione precaria, non poteva affidare l'Europa, nè questa poteva d'altronde abbandonare il regime del fiume alla Russia che cessava d'esserne ripuaria od all'Austria che in tal guisa sarebbe stata arbitra assoluta fra gli altri Stati attraversati dal fiume. L'avvenire dell'Oriente gravido di tempeste, e l'esperienza già fatta delle tendenze mal celate dei ripuari, aveva ammaestrato l'Europa. Da ciò doveva sorgere l'idea di un controllo europeo.

Tale concetto, benchè non mai posto in pratica in modo effettivo e permanente, non poteva però dirsi nuovo, nè contrario al diritto pubblico dell'Europa. Agli art. 5 e 32 del Trattato di Parigi del 1814 avevano aderito implicitamente gli Stati che mandarono i propri plenipotenziari a Vienna nel 1815, e le regole proclamate, senza un'espressa indicazione di particolarità, da quest'ultimo Congresso, hanno senza dubbio un carattere di obbligatorietà universale. Ora la questione dei fiumi non fu considerata come particolare a qualche Stato dal Congresso di Vienna, che anzi estese le proprie norme dal Reno agli altri corsi d'acqua comuni a più territori. Il minimo di obblighi sancito a Vienna a carico dei ripuari, deve essere considerato dunque come un complesso di rapporti di competenza europea.

E che ciò fosse ritenuto dalle stesse Potenze componenti il Congresso del 1815, lo prova la presenza nella Commissione del plenipotenziario inglese Conte di Clancarty che non rappresentava uno Stato ri-

puario di verun fiume comune; e lo provò successivamente l'intervento reclamato dal Duca di Wellington al Congresso di Verona, a proposito della chiusura del Reno alle sue bocche da parte dell'Olanda. Gli articoli che lord Clancarty aveva proposti nel 1815 (1) per riservare ogni aumento di tariffa sui corsi d'acqua comuni all'approvazione delle Potenze, e l'arbitrato delle grandi Potenze richiesto nel 1838 dal commissario francese per decidere la questione sorta circa il riparto dei diritti percepiti sul Reno, sono ispirati a quella medesima convinzione. L'Europa ha dunque il diritto di esercitare un controllo limitato sugli atti dei singoli gruppi di ripuari, come ha il diritto di esercitarlo relativamente alla esecuzione di tutti quegli obblighi ed all'esistenza di tutti quegli istituti che o per diritto naturale, o per la sanzione di un accordo generale fra le Potenze, sono rivestiti di un certo carattere di universalità.

Ma pur affermato il criterio d'un certo controllo europeo, non fu agevole il concretarne precisamente l'indole e la misura, quando le Potenze che avevano espugnata Sebastopoli, ponendo fra le condizioni della pace colla Russia la libertà del gran fiume, si accinsero a cercare i mezzi atti a far sì ch'essa non restasse una formula senza effetti pratici. La prima proposta indirettamente ispirata a tale ordine di idee fu fatta nelle conferenze di Vienna del 1855 dall'Austria stessa, che non prevedeva allora l'allontanamento della Russia dal Danubio e che perciò ten-

(1) Engelhardt, pag. 207, nota.

deva colla propria mozione a paralizzare l'influenza del suo potente vicino. Il plenipotenziario austriaco proponeva allora che la futura Commissione mista, chiamata ad esercitare la propria azione nel Delta ed alle bocche, dovesse funzionare come *sindacato europeo*, termine inusitato che il plenipotenziario russo comprese subito indicare un istituto lesivo di quella sovranità territoriale sul Delta danubiano che il suo paese allora sperava ancora di conservare. Il Delta infatti, secondo la proposta austriaca, doveva esser neutralizzato, e la Russia non vi avrebbe conservato che la giurisdizione personale sui propri sudditi (1).

Quando si comprese che la pace imminente avrebbe mutata ai danni della Russia la sovranità di quel territorio, l'Austria non insistette più sulla prima proposta della quale veniva per tal guisa a mancarle l'obbiettivo principale, ma le Potenze alleate non abbandonarono il concetto che l'aveva ispirata, anzi la ripresero e la svilupparono per conto proprio. Infatti l'anno seguente nelle trattative preliminari di Vienna che precedettero immediatamente il Congresso di Parigi fu stabilito nella seduta del 1° febbraio che « la libertà del Danubio e delle sue bocche sarebbe efficacemente assicurata *mercè istituzioni europee*, nelle quali le Potenze contraenti avrebbero dovuto essere egualmente rappresentate » (2).

---

(1) *Revue de droit int. et de lég. comparée*, vol. XII (1880), n. 4, p. 363 e seguenti.

(2) La libertà del Danubio e delle sue bocche sarà efficacemente assicurata mercè istituzioni europee nelle quali le Potenze contraenti saranno

Il Congresso di Parigi nella seduta del 25 febbraio deliberava, su proposta del primo plenipotenziario francese conte Walewski, che il protocollo firmato a Vienna il 1° febbraio avrebbe tenuto luogo di preliminare di pace (1). Così il primitivo concetto del Gabinetto austriaco subiva la sua prima modificazione, e, benchè non ancora ben precisato nelle sue modalità, era ormai sancito il principio di un controllo effettivo e diretto da esercitarsi sul Danubio dagli Stati non ripuari.

Nella quinta seduta del Congresso il Conte Walewski concretava in una serie di articoli le proprie proposte su tale argomento. Doveva essere garantita in modo assoluto sul fiume la libertà della navigazione; l'esecuzione dei lavori necessari alle bocche doveva affidarsi alla Porta che rientrava in possesso di quel territorio; una Commissione europea d'indole puramente deliberativa doveva determinare l'estensione di quei lavori, elaborare le basi di un regolamento di navigazione e di polizia fluviale, e compilare le istruzioni destinate a servire di guida ad una Commissione esecutiva, formata dai delegati dei rivieraschi di tutto il fiume, che doveva essere perma-

---

egualmente rappresentate, salve le posizioni particolari dei ripuari, che saranno regolate secondo i principii stabiliti nell'atto finale del Congresso di Vienna in materia di navigazione fluviale. — Ciascuna delle Potenze contraenti avrà il diritto di far stazionare uno o due legni da guerra leggieri alle bocche del fiume collo scopo di assicurare l'esecuzione dei regolamenti relativi alla libertà del Danubio. — V. Debrauz, *Le traité de Paris du 30 mars* (1856) *étudié dans ses causes et dans ses effets. Annexes*, p. 445, Paris, Amyot, 1856.

(1) Debrauz, l. c., pag. 443.

nente e sottoposta, in caso di discordia, all'arbitrato delle Potenze contraenti » (1).

Secondo queste proposte, passato il periodo transitorio dei lavori da eseguirsi alle bocche dalla Turchia seguendo le indicazioni della Commissione europea, doveva restare vigente un regime unico per tutto il fiume, sottoposto direttamente alla Commissione ripuaria, ma indirettamente soggetto al controllo europeo, sì rispetto ai regolamenti elaborati dalla prima Commissione, come rispetto all'arbitrato spettante alle Potenze sui dissensi che fossero sorti fra i ripuari nell'eseguirli. Il concetto del regime unico per tutto il fiume fu manifestato ancor più chiaramente dal Congresso coll'invito fatto alla Baviera ed al Würtemberg di farsi rappresentare nella Commissione esecutiva.

Le stipulazioni definitive del trattato di Parigi modificarono sensibilmente quelle prime proposte adottate come punto di partenza per le trattative.

---

(1) Debrauz, p. 457, protocollo n. 5; proposte del C. Walewski: Art. 2. «La Sublime Porta prende l'impegno di far eseguire d'accordo coll'amministrazione locale nei Principati, i lavori che sono o che potranno diventare necessari, tanto per liberare le bocche del Danubio dalle sabbie che lo ostruiscono, quanto per mettere il fiume nelle migliori condizioni di navigabilità possibili su altri punti a monte del suo corso e specialmente fra i porti di Galatz e di Braila. — Art. 3. Allo scopo di realizzare le disposizioni dell'articolo precedente una Commissione che non potrà essere sciolta se non di comune accordo e composta di... sarà incaricata di determinare l'estensione dei lavori da eseguirsi e di elaborare le basi di un regolamento di navigazione e di polizia fluviale e marittima. Essa compilerà altresì le istruzioni destinate a servire di guida ad una Commissione esecutiva. — Art. 4. Conformemente alle stipulazioni dei trattati di Vienna, tale Commissione sarà composta di... in qualità di Stati ripuari; essa sarà permanente. — In caso di dissenso relativamente all'interpretazione da dare ai regolamenti stabiliti, ne sarà riferito alle Potenze contraenti.

Esse trasformarono la Commissione europea da puramente deliberativa in esecutiva, affidandole anche il compimento dei lavori che prima si volevano riserbati alla Turchia; le tolsero l'incarico di elaborare i regolamenti che affidarono alla Commissione ripuaria destinata a succederle dopo il compimento dei lavori, ma sancirono nel tempo stesso il diritto delle Potenze contraenti di vegliare direttamente all'esecuzione dei regolamenti, dei quali si riserbavano espressamente l'approvazione, col mezzo di stazionari alle bocche del fiume.

Così mentre il controllo europeo sui regolamenti di navigazione relativi a tutto il Danubio, cessava di venir esercitato indirettamente e per dir così preventivamente col mezzo della Commissione europea, per essere riserbato all'azione diretta delle Potenze, l'esecuzione dei lavori affidata alla Commissione europea e la deliberazione che le toglieva la compilazione dei regolamenti generali poneva il primo germe di una coesistenza di regimi diversi sul percorso dello stesso fiume (1).

(1) Trattato di Parigi: Vedi Engelhardt, *Régime conventionnel, etc.* Appendice, pag. 253-255. — Art. 16. Allo scopo di realizzare le disposizioni dell'articolo precedente, una Commissione nella quale l'Austria, la Francia, la Gran Bretagna, la Prussia, la Sardegna e la Turchia saranno rappresentate ciascuna da un delegato, sarà incaricata di designare e di far eseguire i lavori necessari da Isaktcha in giù, per liberare le bocche del Danubio e le parti del mare circonvicine dalle sabbie e dagli altri ostacoli che le ostruiscono e per mettere questa parte del fiume e del mare nelle migliori condizioni possibili di navigabilità. — Per coprire le spese di questi lavori e degli stabilimenti aventi lo scopo d'assicurare e di facilitare la navigazione alle bocche del Danubio, dei diritti fissi d'un tasso conveniente stabiliti dalla Commissione alla maggioranza dei voti, potranno essere prelevati colla condizione espressa che, sotto questo rapporto come sotto ogni

In una forma tanto insolita e con garanzie tanto eccezionali venne esteso senza restrizioni di alcuna specie al Danubio il principio della libertà di navigazione assicurata ai ripuari ed ai terzi sul piede della più perfetta eguaglianza. Il concetto della Commissione europea che è l'organo precipuo e più originale di questo nuovo ordinamento, non uscì pertanto tutto ad un tratto dalla mente dei diplomatici radunati a Parigi, e, se pure non ispirato da altri scopi, esso fu certo fecondo di altri effetti oltrechè quello di assicurare la libera navigazione del fiume. La nuova istituzione europea trovò altri fattori anche prescindendo dal bisogno di assicurare l'efficace adempimento delle regole adottate dal Congresso. Occorreva un qualche organismo che sostituisse con superiorità di forze

---

altro, le bandiere di tutte le nazioni saranno trattate sul piede di una perfetta eguaglianza.

Art. 17. Una Commissione sarà stabilita e si comporrà dei delegati d'Austria, di Baviera, del Würtemberg e della Sublime Porta..... Questa Commissione che sarà permanente: 1° elaborerà i regolamenti di navigazione e di polizia fluviale; 2° farà sparire gli ostacoli d'ogni specie che si oppongono ancora all'applicazione al Danubio delle disposizioni del trattato di Vienna; 3° ordinerà e farà eseguire i lavori necessari su tutto il percorso del fiume; 4° veglierà, dopo lo scioglimento della Commissione europea, al mantenimento della navigabilità nelle bocche del Danubio e nelle parti del mare circonvicine.

Art. 18. È inteso che la Commissione europea avrà finito il suo còmpito e che la Commissione ripuaria avrà terminati i lavori designati nell'articolo precedente ai numeri 1 e 2, nello spazio di due anni. — Le Potenze contraenti, riunite in conferenza, informate di questo fatto, pronuncieranno, dopo averne preso atto, lo scioglimento della Commissione europea, e da quel momento la Commissione ripuaria permanente godrà di poteri eguali a quelli de' quali la Commissione europea sarà stata investita fino allora.

Art. 19. Per assicurare l'esecuzione dei regolamenti che saranno stati stabiliti di comune accordo secondo i principii suenunciati, ciascuna delle Potenze contraenti avrà il diritto di far sempre stazionare due bastimenti leggeri alle bocche del Danubio.

l'impotenza della Turchia, e che, ponendo un argine alle mire sospette della Russia, valesse nel tempo stesso a porre eventualmente un ostacolo alle mire non meno sospette dell'Austria. Per tutte queste cause dal concetto del *sindacato europeo* esposto nel 1855 dal Gabinetto di Vienna, si svolse gradatamente la *Commissione europea* istituita l'anno dopo dal Congresso di Parigi.

Ma il suo svolgimento non si arresta qui; essa era il frutto di circostanze locali, della singolarità dell'ambiente che la vide sorgere, e dell'indirizzo politico europeo; ed il persistere od il modificarsi di queste varie condizioni estrinseche doveva influire sulle intime condizioni della sua esistenza, non meno che l'indole della sua missione e le difficoltà pratiche incontrate nell'eseguirla. Così avvenne che essa si sviluppasse e si rafforzasse in ordine al tempo mercè le proroghe che aggiunsero successivamente nuovi periodi di vita ai due anni prima assegnati alla sua esistenza; in ordine allo spazio risalendo gradatamente per non breve tratto il corso del fiume; ed in ordine alla misura dell'autorità aggiungendosi a mano a mano nuovi poteri in parte per necessità ed in parte per consuetudine.

Fin dalla loro prima riunione i commissari si avvidero come due anni fossero assai poco per non dir nulla rispettivamente alle molte difficoltà d'indole politica ed amministrativa e d'indole tecnica che minacciavano il successo della loro impresa. La popolazione del territorio sottoposto al loro controllo, formata nella sua minor parte di Rumeni, di Greci e di

Bulgari, e nella parte maggiore e più stabile di antichi emigrati Russi e Ruteni, costituiva un insieme che poteva dirsi vario per nazionalità ma uniforme per indole: era tutta una disseminata banda di ladri. Fin dal tempo che precedette la guerra le imbarcazioni degli abitanti, cui dovevano ricorrere i navigatori durante il passaggio dei banchi situati alla foce, avevano un doppio fondo che ingoiava gran parte del grano momentaneamente estratto dal bastimento. Così si spiegava come mai potessero lavorare sulla costa parecchi mulini a vento in situazioni deserte, circondate da territorio sterile e pantanoso.

Durante la guerra tale stato di cose non fece che peggiorare. Nel 1854 un colpo di fucile partito da Sulina uccise il figlio dell'ammiraglio inglese che vi si era avvicinato. In seguito a tale avvenimento gli Inglesi distrussero il villaggio e bloccarono le bocche del Danubio quasi fino al termine della guerra; ma non appena il blocco fu levato una popolazione, peggiore ancora di quella che gli Inglesi avevano dispersa, calò d'ogni parte sugli stessi luoghi ai danni dei naviganti che erano o fatti incagliare, o spogliati addirittura impunemente per la mancanza d'ogni autorità sulla riva destra del braccio di Sulina (1). A questi nuovi disordini pose un termine sul finire della guerra l'occupazione austriaca e la legge marziale.

Cessata l'una e l'altra col trattato di pace, l'autorità territoriale e la Commissione europea dovevano

(1) *Revue des Deux Mondes*, 1° luglio 1870: Engelhardt, *Les embouchures du Danube et la Commission instituée par le Congrès de Paris*, pag. 93-117.

ottenere su quell'elemento torbido ed infido in modo permanente e con mezzi ordinari lo stesso effetto di tranquillità e di sicurezza che l'autorità austriaca vi aveva instaurata con mezzi eccezionali in via transitoria. Da ciò la necessità che la Commissione europea non fosse soltanto tecnica e deliberativa ma partecipasse in una certa misura delle prerogative stesse della sovranità. In seguito a domanda della Commissione stessa i Governi allora le riconobbero il diritto di regolare la navigazione sul Danubio marittimo, ed un accordo diretto colla Turchia pose entro certi limiti le autorità territoriali sotto la sua dipendenza.

Nè meno ardua del còmpito morale e politico della Commissione era la sua missione d'ordine tecnico. Mancava una buona carta topografica del paese sul quale essa doveva agire, non erano stati fatti gli studi preparatorii sullo stato comparativo delle tre braccia del Delta, facevano completamente difetto gli stabilimenti necessari per fornire i mezzi necessari a quella qualunque serie di lavori che venisse deliberato di eseguire; tutto persuadeva la Commissione di una sola verità sopratutto: che se i suoi poteri non avessero dovuto essere prorogati, ogni suo tentativo sarebbe riuscito completamente a vuoto.

Si tentò invano sul passo di Sulina lo scavamento diretto del fango; e si deliberò allora di fare provvisoriamente su quel braccio dei lavori speditivi, rispetto ai quali, respinto il concetto dei canali e delle chiuse, si adottò il progetto di due dighe parallele protese oltre la bocca del fiume. Nel 1861 esse erano compiute; quella della riva nord aveva una lunghezza di 4631

piedi inglesi, quella del sud di 3000; la spesa totale era stata di 2,200,000 franchi (1). Soddisfatto così nei primi cinque anni della propria esistenza ai più urgenti bisogni della navigazione, la Commissione europea doveva scegliere il braccio del Delta sul quale sarebbero eseguiti i lavori definitivi per aprirlo poi al commercio universale.

A 48 chilometri a valle dell'imboccatura del Pruth il Danubio si divide in due braccia, il primo dei quali, quello di Kilia, corre verso l'est-nord-est assorbendo oltre la metà del volume d'acqua del fiume. Pochi chilometri più a valle l'altro braccio si divide alla sua volta in altre due diramazioni, la prima delle quali, la Sulina, si dirige verso il nord-est, e la seconda, il San Giorgio, verso il sud-est. La Sulina, benchè non sia più ampia, fu prescelta come la più atta e la sola che, anche prima dei lavori, fosse frequentata dai bastimenti marittimi. Furono però varie e discordi le opinioni prima che una tale preferenza venisse data a quel braccio anche rispetto ai lavori definitivi.

Fin dal 1857 per esempio era stato richiesto l'avviso del Paleocapa su tale questione; e l'illustre uomo, quantunque del tutto cieco, rispose all'invito con una dotta Memoria, nella quale profondamente discusse le condizioni idrauliche delle tre bocche principali, si determinava a dare la preferenza al ramo di San Giorgio ad esclusione degli altri due (2). Co-

(1) *Revue des Deux Mondes*, l. c., pag. 107.

(2) La Memoria fu quindi pubblicata col titolo: « Considerazioni sulla scelta di quello fra i canali del Danubio che convien preferire per regolarne la foce nel Mar Nero, e sulle opere necessarie per conseguirne l'intento ».

munque sia, il parere della Commissione prevalse anche rispetto ai lavori definitivi sulle opinioni emesse fuori del suo seno, sì per quanto riguarda le dighe che furono preferite al sistema del canale che un Comitato tecnico di Parigi voleva imporre nel 1858, come per quanto riguarda il braccio di Sulina che fu definitivamente preferito contro ogni opinione contraria agli altri due.

Se la esistenza della Commissione europea fu prorogata e rafforzata da tutte queste condizioni per dir così negative, essa trovò ben presto una condizione positiva di vita e di svolgimento nel favore destato nella pubblica opinione europea dei primi vantaggi economici dell'opera sua. La profondità della foce di Sulina che variava prima fra gli otto e i dieci piedi, raggiunse dopo il compimento delle dighe una media che sta fra i 16 e i 17, per ridursi a 12 invece di 8 sul corso inferiore del fiume (1). Da ciò evitata la necessità dei trasbordi, e diminuite di qualche milione all'anno le spese della navigazione in quei paraggi, e di una somma ancor maggiore i danni che, sopratutto il commercio dei cereali, pativa in causa dei trasbordi e della mancanza di una buona polizia fluviale.

Il commercio di esportazione dando libero sfogo ai prodotti eccedenti del suolo fu causa principalissima

---

Torino, Stamperia Reale, 1858, pagina 106, con una grande tavola, mappa d'avviso delle bocche del Danubio, pubblicata dal Ministero della marina. Per maggiori particolari vedi Torelli, Turazza, Sclopis nelle rispettive Monografie.

(1) *Revue des Deux Mondes*, l. c., pag. 110.

della rinascente prosperità di quelle contrade. Mentre nel 1861 erano usciti dal Danubio soli 57 vapori con un complesso di 17,324 tonnellate, nel 1868 il numero dei vapori fu di 334 con 145,687 tonnellate, per raggiungere nel 1881 fra navi a vela e navi a vapore la cifra di 1711 con un tonnellaggio di 793,454 (1). Al progressivo aumentare di questi numeri fa singolare e confortante contrasto il costante diminuire degli infortunii che dalla proporzione di 0,38 per cento verificata nel 1861 erano discesi vent'anni dopo a 0,06 per cento (2).

Mentre dunque le condizioni eccezionali del fiume e del paese furono le cause principali di una istituzione così eccezionalmente organizzata, i buoni effetti da essa ottenuti furono presso i paesi Danubiani e presso tutta l'Europa la sua migliore giustificazione. Così avvenne che, partecipando dei caratteri propri dell'istituto internazionale e di quelli che appartengono alla sovranità territoriale, essa presenti un fenomeno che può dirsi unico nella storia delle relazioni fra le società civili.

Fin da principio essa si distinse dalle Commissioni fino allora istituite e contemplate dall'atto finale di Vienna. Queste infatti si compongono esclusivamente di mandatari dei rivieraschi, discutono e raccomandano misure proficue alla navigazione comune, ma non promulgano direttamente nè leggi nè ordinanze. Essa invece, composta in maggioranza di dele-

(1) *Revue des Deux Mondes*, loc. cit., pag. 112 e documenti diplomatici (Libro verde italiano) sulla questione del Danubio. Roma 1883, n. 46, annesso II, pag. 139-161, *Statistica della navigazione*.

(2) Loc. cit., stato n. 9, pag. 155.

gati degli Stati non ripuari, è nel tempo stesso deliberativa ed esecutiva. Come corpo deliberante le spetta l'esame d'ogni questione relativa alla marina mercantile del basso Danubio. Essa compila i regolamenti di polizia e di navigazione sottoposti all'approvazione delle Potenze (1), e stabilisce le tariffe ed i piani dei lavori che riconosce opportuni. I progetti votati nel suo seno, diventano obbligatorii e la pubblicazione ne è fatta dalla Commissione stessa in proprio nome.

Come autorità esecutiva essa possiede in parte i diritti di una amministrazione sovrana potendo direttamente eseguire e far eseguire le proprie deliberazioni così d'indole generale come d'indole particolare. A tale scopo essa ha sotto la propria dipendenza un personale vario e numeroso che agisce unicamente secondo i suoi ordini e le presta il giuramento d'obbedienza. Nella sua qualità di tribunale superiore le fu riconosciuto fin da principio il diritto di annullare, di modificare e di confermare le sentenze pronunciate dal capitano del porto di Sulina e dall'ispettore generale del Basso Danubio come giudici di prima istanza, e secondo il progetto di atto addizionale annesso al protocollo 341 del 24 novembre 1879, le sentenze dell'ispettore del Basso Danubio e del capitano del porto di Sulina devono essere rese in nome della Commissione europea.

La Commissione europea è dunque rivestita in parte dei tre poteri, legislativo, esecutivo e giudi–

(1) V. Atto pubblico del Basso Danubio del 2 novembre 1865, Palma, *Trattati e convenzione*. Torino 1880, pag. 247 e seg.

ziario; nè le mancano le prerogative di una certa personalità autonoma nemmeno nei rapporti internazionali. Essa trattò direttamente cogli Stati vicini in più d'una circostanza, ed ha bastimenti propri con una propria bandiera riconosciuta dalle Potenze. — Piuttosto che una pura Commissione fluviale essa può dirsi una vigile guardia europea posta a sorvegliare e coordinare intorno alle bocche del gran fiume i rapporti degli Stati Danubiani, nel tempo stessoche tutela con esempio nuovo, anche a scapito dei diritti sovrani di questi Stati, i diritti e le franchigie dei terzi naviganti in quei paraggi.

Era naturale che, appunto perciò, ogniqualvolta le Potenze non ripuarie riunite in conferenza, trattarono della navigazione Danubiana, esse fossero più proclive a prorogare quella Commissione che non a pronunciarne lo scioglimento previsto dall'art. 18 del Trattato di Parigi. Alla conferenza di Londra del 1871 che pur ammise uno strappo fatto a quel Trattato dalla Russia riguardo al Mar Nero, prevalse egualmente quella stessa tendenza rispetto al Danubio ed alla Commissione europea. Questa vi fu prorogata per altri 12 anni; fu previsto l'ordinamento della Commissione ripuaria già abortita nel 1857; fu garantita la neutralità delle opere e degli stabilimenti costrutti dalla Commissione nel Basso Danubio; ed affidando alle Potenze ripuarie del Danubio medio i lavori da farsi alle Porte di Ferro e l'esazione delle tasse da imporvisi per sopperire alle spese relative, vi si accennò per la prima volta allo smembramento amministrativo e giuridico del fiume, in sezione bassa, media ed alta, così poco

in armonia colle logiche esigenze di un buon ordinamento come colle massime di Vienna e di Parigi (1).

La Commissione Europea superò una crisi più pericolosa riuscendo ad essere mantenuta colle garanzie che la circondavano anche dal Trattato di Santo Stefano del 1878 (2), per ricevere una conferma più importante ancora poco tempo dopo dal Trattato di Berlino che le aggiunse un delegato della Rumenia; portò i suoi poteri fino a Galatz, sanzionandone espressamente la perfetta indipendenza dall'autorità territoriale; provvide alle sue proroghe future, e la incaricò dei regolamenti per la sezione fra Galatz e le Porte di Ferro, affidando all'Austria i lavori da eseguirsi su questo punto (3).

---

(1) *Archives de droit int. et de lég. comparée*, 1874; Trattato di Londra, 1871. — Art. 4. La Commissione europea è mantenuta nella sua composizione attuale. La durata di questa Commissione è fissata per un periodo di 12 anni a partire dal 24 aprile 1871. — Art. 6. Le Potenze ripuarie della parte del Danubio dove le cataratte e le Porte di Ferro mettono degli ostacoli alla navigazione, riservandosi d'intendersi fra di loro allo scopo di far sparire tali ostacoli, le altre parti contraenti riconoscono loro fin d'ora il diritto di percepire una tassa provvisoria sulle navi di commercio sotto ogni bandiera che fin d'ora ne profitteranno fino all'estinzione del debito contratto per la esecuzione dei lavori, ed esse dichiarano l'articolo 15 del Trattato di Parigi (abolizione dei diritti di navigazione) inapplicabile a questa parte del fiume per un corso di tempo necessario al rimborso del debito in questione.

(2) *Annuaire de droit int.*, anno IV, pag. 232-234, Trattato di Santo Stefano. — Art. 12. Tutte le fortezze del Danubio saranno rase, nè quelle nè altre costrutte; non si ammetteranno bastimenti da guerra nelle acque dei Principati Danubiani, *eccettuati* gli stazionari ed i bastimenti leggieri per la polizia fluviale e per il servizio delle dogane. — I diritti, le obbligazioni e le prerogative della Commissione internazionale del Basso Danubio sono mantenuti intatti. — Art. 13. La Sublime Porta prende a proprio carico il ristabilimento della navigabilità del passo di Sulina.

(3) *Annuaire de droit international*, anno IV (1880), pag. 266 e 267, Trattato di Berlino. — Art. 53. La Commissione europea, nella quale la Rumania sarà rappresentata, è mantenuta nelle sue funzioni e le eserciterà

Così la Commissione Europea trovava esteso fino a Galatz il tratto di fiume sul quale doveva agire direttamente, e fino alle Porte di Ferro quello sul quale doveva agire indirettamente; ma il regime del Danubio non ne diventava che ancora più eccezionale. Il Danubio continuava bensì ad essere unico esempio di un fiume comune a più Stati, rispetto al quale una formula chiara ed esplicita garantisca i diritti dei terzi, senza che i regolamenti o l'autorità sindacale tentino comechessia di ledere questi ultimi con una falsa interpretazione della legge; ma il suo ordinamento cominciava ad avere qualche cosa di troppo complicato e di troppo confuso.

Regolamenti fluviali elaborati, anche al di là dei limiti della navigazione marittima, da Stati non ripuari; sezionamento del fiume in tre tronchi sottoposti a regimi diversi con un'ingerenza più o meno diretta dei non ripuari nella parte media e nella parte bassa e coll'esclusione dei ripuari inferiori a profitto dei soli

d'ora in avanti fino a Galatz con perfetta indipendenza dall'autorità territoriale. Tutti i trattati, accordi, atti e decisioni relativi a questi diritti, privilegi, prerogative ed obblighi sono confermati. — Art. 54. Un anno prima del compiersi del termine assegnato alla durata della Commissione europea, le Potenze si porranno d'accordo sul prolungamento dei suoi poteri o sulle modificazioni ch'esse giudicassero necessario d'introdurvi. — Art. 55. L'elaborazione dei regolamenti di navigazione, di polizia fluviale e di sorveglianza dalle Porte di Ferro a Galatz, è confidata alla Commissione europea assistita dai delegati degli Stati sovrani. Questi regolamenti saranno messi in armonia con quelli che furono o saranno emessi per il percorso a valle di Galatz. — Art. 57. L'esecuzione dei lavori destinati a far sparire gli ostacoli che le Porte di Ferro e le cateratte oppongono alla navigazione, è confidata all'Austria-Ungheria. Gli Stati ripuari di questa parte del fiume accorderanno tutte le facilitazioni che potrebbero essere richieste nell'interesse dei lavori. Le disposizioni del Trattato di Londra del 13 marzo 1871 relativamente al diritto di percepire una tassa provvisoria per coprire le spese di questi lavori sono mantenute in favore dell'Austria-Ungheria.

superiori nella parte alta del corso; affidamento di lavori e perciò di autorità al di là dei confini del suo territorio all'Austria, che dal canto suo non ammetteva all'incontro verun controllo, a monte delle Porte di Ferro, da parte degli Stati inferiori danubiani; tutto ciò, compiutosi nel Congresso di Berlino, complicò stranamente la condizione del Danubio e del territorio che esso attraversa.

Il Congresso del 1878 segna il punto culminante nello sviluppo della Commissione Europea: esso la fa procedere fino a Galatz nel suo cammino percorso prima da Tultcha ad Isatcha verso la parte superiore del fiume; in esso è fatta anche balenare da parte di qualche Potenza l'idea di trasformarla in un istituto permanente. Ma nelle disposizioni prese a Berlino c'è anche il germe d'una possibile decadenza. Non solo è poco meritevole d'elogio, e perciò poco sicura di durata, l'instaurazione di vari regimi sullo stesso fiume, e quella sovrapposizione di istituti eccezionali oltre la misura voluta dalla necessità; ma altri pericoli minacciano da quel momento l'esistenza delle riforme danubiane.

Per effetto di quel Trattato tornano in giuoco sulla sezione inferiore del fiume appunto quei due elementi russo ed austriaco per frenare i quali la Commissione era stata principalmente creata; i mutamenti territoriali della penisola balcanica vi aggiungono altri elementi di sovranità locali, nuove e gelose delle proprie prerogative; e chi vuole studiare la questione danubiana deve da questo momento addentrarsi nell'esame di una lotta assai complicata di diritti e d'interessi diversi.

CAPO V.

Diritti ed interessi russi. — Loro sconfitte e loro rivincite fino alla liberazione del braccio di Kilia dal controllo europeo.

Il Danubio ebbe sempre per la Russia una importanza del tutto speciale. Tutti gli sforzi tentati dai successori di Pietro il Grande contro la Turchia furono rivolti alle sponde di quel fiume. Perciò il grande Stato slavo non poteva essere che avverso alla libera navigazione del Delta danubiano, ed ogni tentativo per allontanarne le altre Potenze, per farne un campo assolutamente proprio e per impedire che altri interessi potessero trovarvisi in collisione coi suoi, era una conseguenza necessaria delle sue aspirazioni e della sua politica.

La Russia non ignorava i vantaggi delle comunicazioni facili e sicure; Pietro il Grande nel 1698 durante il suo viaggio in Inghilterra, concepì il disegno di collegare il Volga col Don e di unirli mediante un canale colla Dvina, facendo così una via non interrotta dall'Oceano al Mar Nero ed al Caspio. Ma appunto perchè il vero ufficio ed i vantaggi derivanti dalle vie d'acqua moltiplicate e perfezionate non sfuggiva ai reggitori di quel paese, tanto più essi dovevano perseverare in questi due scopi: cercare d'impadronirsi del Danubio inferiore

e del territorio che lo circonda, e procurare, in quanto non potessero impadronirsene, di tenerne lontani i ripuari superiori e gli altri Stati che volessero praticarlo entrandovi dal mare. Così avvenne che quanto più la potenza della Turchia accennava a decadere, e quanto più il suo Governo si mostrava inabile e fiacco, con tanto maggior ardore la Russia si adoperasse al conseguimento di quelli scopi che erano un elemento necessario del successo agognato dalla sua politica in Oriente.

Col trattato di Bucarest del 1812 (1) essa guadagnava la Bessarabia e giungeva così col proprio confine alla sponda sinistra del braccio di Kilia preparandosi sgombro il terreno a maggiori conquiste colla condizione imposta alla Turchia che il Delta dovesse restare territorio neutro e disabitato. Infatti quattordici anni più tardi il trattato di Ackermann faceva ritirare la Turchia alla sponda destra del braccio di Sulina, dal quale la Russia si avanzava ancora colla pace d'Adrianopoli del 1829 fino alla sponda sinistra del braccio di San Giorgio.

Così tutte le isole formate dal Delta danubiano erano diventate territorio russo; soltanto la riva destra del San Giorgio restava alla Porta, ma le condizioni che questa era costretta ad accettare rispetto alla sponda che le rimaneva, non lasciava dubbio alcuno sugli intenti della sua rivale. Era stabilito infatti in quel trattato che la riva destra, a partire dal punto nel quale il braccio di San Giorgio si separa da

(1) Debrauz, l. c., pag. 109 e seg.

quello di Sulina, dovesse restare disabitata fino alla distanza di due ore dal fiume, che non vi dovesse esistere stabilimento di veruna specie, e che anche sulle isole possedute dalla Russia, non potessero esistere fortificazioni o stabilimenti all'infuori di quelli resi necessari dalle quarantene.

Aiutato da tali stipulazioni, il Governo russo poteva impedire efficacemente in quei luoghi ogni concorrenza straniera. Ed esso ne approfittò rifiutandosi a favorire in modo alcuno la navigazione fluviale a vapore iniziata a Vienna da una società, e cercando di rendere sempre più difficile il passaggio dal Danubio al Mar Nero. Il trattato Austro-Russo del 25 luglio 1840 (1) aveva bensì lo scopo di porre un fine a questo stato di cose: la Russia vi si obbligava (2) a cominciare il più presto possibile i lavori necessari ad impedire i progressi dell'insabbiamento alla bocca di Sulina ed a farvi costruire un faro; e riconosceva come ormai definitivamente adottato il principio della libera navigazione; ma tali stipulazioni non furono osservate. I Russi continuarono, favoriti dalle quarantene, gli abusi sulle navi che uscivano dal fiume per entrare nel Mar Nero. Benchè, per propria sicurezza, essi costruissero un faro nell'isola dei Serpenti ed uno minore al sud del braccio di Sulina, continuarono a lasciar aumentare gli ostacoli della navigazione per modo che i bracci di Kilia e di San Giorgio non

(1) Martens-Murhard, t. I, pag. 208.
(2) Art. 5, 6 e 9.

furono più praticabili che ai soli bastimenti minori. La stessa bocca di Sulina, al tempo della guerra di Crimea, era fronteggiata da due gran banchi di sabbia, uno dei quali era coperto da soli dieci piedi d'acqua e l'altro, più avanzato verso il mare, era maggiormente profondo ma anche più esteso; nè per impedire il loro aumento progressivo poteva nulla sperarsi dalla Russia che aveva interesse di chiudere al commercio quello sbocco ormai solo a profitto del porto di Odessa (1).

Tutto ciò che il Governo russo faceva per combattere l'ostruzione di questa ormai unica via navigabile, era nè più nè meno una canzonatura. Un cavafango compariva all'imboccatura di quando in quando per ritornare poco dopo avariato nel porto di Nicolajef. Gli agenti consolari ravvisavano in ciò un'astuzia adoperata per ingannare la loro vigilanza, ed uno fra essi affermò perfino che il personale stesso della macchina, invece di pulire il canale, occupava il proprio tempo ad ostruirlo con sacchi pieni di sabbia (2).

Tale condotta, che non si era smentita mai ad onta delle disposizioni solenni dei trattati, aveva persuaso, durante la guerra di Crimea, le Potenze alleate, della necessità d'assicurare con guarentigie più sicure la libera navigazione del Danubio. L'indole e la misura di tali guarentigie doveva dipendere dalla più o meno rapida fine della guerra. Le Potenze infatti

(1) Engelhardt, l. c., pag. 49, 50.

(2) *Revue des Deux Mondes*, l. c., pag. 101.

deliberarono nel 1855 che se la Russia, accettando di buon grado il *memento* del 28 dicembre 1854 presentato dal conte Buol al principe Gortchakoff, desisteva dalla lotta, esse si sarebbero appagate della creazione d'una Commissione mista composta da delegati degli Alleati e del Sultano, coll'incarico di verificare lo stato delle cose, di proporre i lavori necessari alle bocche e di sorvegliarne l'esecuzione ed il mantenimento.

Ma se la Russia voleva resistere e la lotta continuava, allora si sarebbe richiesto tutto quanto fosse reso possibile dalle eventualità della guerra.

E tali maggiori pretese, fatte già intravvedere nell'abboccamento di Vienna del dicembre 1854 dal Barone di Bourqueney al principe Gortchakoff per incarico del ministro degli esteri francese Drouyn de Lhuys, dovevano consistere nel togliere senz'altro alla Russia il possesso delle bocche danubiane e della Bessarabia. Ciò fu espressamente dichiarato dal conte Walewski quando, nel maggio del 1855, sostituì il Drouyn de Lhuys.

Giunto il Governo francese ad indurre in quest'ordine d'idee il Gabinetto di Vienna, il risultato di tale accordo fu il *memorandum* austro-francese del 14 novembre 1855, nel quale, fra le altre condizioni esposte, era detto che la libertà del Danubio avrebbe dovuto essere efficacemente assicurata da istituzioni europee nelle quali le Potenze contraenti sarebbero rappresentate, salve le posizioni particolari dei ripuari; che il fiume avrebbe dovuto essere regolato dai principii dell'atto finale del 1815; e che infine ogni Potenza

contraente avrebbe potuto far stazionare alle bocche uno o due bastimenti leggeri destinati ad assicurare l'esecuzione dei regolamenti relativi alla navigazione del Danubio.

La Russia, desiderosa di pace e inabile ad affrontare resistendo un nuovo nemico nell'Impero austriaco, dovette sobbarcarsi ad accettare tali condizioni nella forma più concreta e più dettagliata sancita dal Trattato di Parigi, nel tempo stesso che subiva la perdita del territorio ed i limiti strettissimi posti alla sua potenza militare nel Mar Nero. Solo ad una delle garanzie richieste dalle Potenze essa resistette più lungamente. Quando nelle conferenze di Vienna il 23 marzo 1855 il Barone di Prokesch-Osten propose per il primo lo stazionamento alle bocche dei bastimenti leggeri delle Potenze, i plenipotenziari russi obbiettarono ostarvi il trattato del 13 luglio 1841 sulla chiusura degli stretti, il quale sarebbe stato violato col lasciarvi passare dei legni da guerra diretti al Mar Nero. E nelle definitive conferenze di Parigi dell'anno successivo, benchè la Russia avesse accettato, col complesso dell'*ultimatum* austro-francese, anche quella condizione, il conte Orloff ripetè, nella seduta del 28 febbraio, la stessa obbiezione, aggiungendo che tale clausola, ammettendo 12 legni da guerra esteri alle bocche del Danubio, gli pareva contraddicesse anche alle nuove stipulazioni sulla neutralità del Mar Nero (1). Ma il Congresso non mo-

(1) Debrauz, l. c., pag. 116, 119 e protocollo n. 5, pag. 459, 460.

dificò le decisioni della maggioranza e la Russia dovette piegarsi anche su questo punto.

Il Trattato di Parigi faceva perdere d'un tratto all'Impero russo il frutto d'una lunga serie di combinazioni politiche e d'imprese guerresche. Privato del territorio danubiano sul quale era andato progressivamente discendendo, allontanato dalle sponde di quel fiume sul quale aveva lungamente aspirato ad esercitare una signoria esclusiva facendosene una base d'operazioni per la sua marcia futura su Costantinopoli, esso doveva vedere in tutte le nuove garanzie che assicuravano la tranquillità dell'Oriente, istituzioni tanto più ingrate quanto più esclusivamente erano un frutto delle sue sconfitte, ed una barriera opposta ai suoi possibili tentativi per riguadagnare il predominio perduto.

La politica di raccoglimento che il principe Gortchakoff inaugurò dopo la guerra di Crimea, e mercè la quale fu dato all'eminente uomo di Stato di condurre il suo paese dal trattato di Parigi a quello di Santo Stefano, ebbe pertanto come ultima meta la rivincita delle sconfitte avute nella guerra di Crimea, della quale tre conseguenze pesavano alla Russia più ancora coll'onta che col danno: la mutilazione della sua potenza marittima sul Mar Nero; la cessione della Bessarabia meridionale; e la perdita di ogni parte del Danubio e d'ogni dominio sulla navigazione del fiume.

Al primo danno essa riparò nel 1870. Il 19 ottobre di quell'anno, mentre infieriva la guerra francogermanica, il Governo russo denunciò con un dispaccio

circolare il trattato del 1856, in quanto si riferiva alla neutralità del Mar Nero, e la convenzione speciale russo-turca che limitava in quel mare il numero e la dimensione delle navi da guerra delle due Potenze (1). Il trattato di Londra del 13 marzo 1871 diede la sanzione dell'Europa a questa prima rivincita della Russia, abolendo gli articoli 11, 13 e 14 del Trattato di Parigi relativi alla neutralità del Mar Nero ed al limite delle forze navali, pur conservando le disposizioni relative al passaggio delle navi da guerra negli stretti (2).

Animata da questo successo la Russia non si arrestò nell'opera di demolizione rivolta contro le barriere oppostele nel 1856, e, dopo l'ultima guerra d'Oriente, tornava, in forza del Trattato di Santo Stefano, a piantare la propria bandiera sulle sponde del Danubio. Per quel trattato essa imponeva alla Turchia una spesa di 500,000 franchi, onde riparare ai danni prodotti sul passo di Sulina unicamente per opera delle autorità russe, e ciò nel tempo stesso che le toglieva il possesso di quelle bocche e di tutto il Delta danubiano, combinando tale mutamento di territorio con un'eventuale retrocessione della Bessarabia da parte della Rumenia, in modo da restare in ogni caso nuovamente ripuaria del Danubio (3).

(1) *Archives de droit international etc.* par Asser, Rolin, Jaequemins e Westlake, Gand 1874, pag. 9. — Pierantoni, *La revisione del Trattato di Parigi, considerazioni giuridico-politiche*, Firenze 1871; *Rivista europea*, e *Storia del diritto internazionale nel secolo XIX*, Napoli, Marghieri, 1876. — Esperson, *La Russia e il Trattato di Parigi del* 1856, Firenze 1871.

(2) *Archives de droit international etc.*, p. 1 e 6; Trattato di Londra, art. 1, 2 e 3.

(3) *Annuaire de l'institut de droit international*, anno IV, pag. 232-234.

E ciò le pareva così necessario alla sua sicurezza ed al suo decoro, che, per ottenere tale scopo, si induceva, con esempio rarissimo, a disporre in un trattato di pace dei territori d'una Potenza alleata senza la volontà di quest'ultima, quantunque nel corso della guerra ne avesse ottenuto leale e validissimo aiuto.

Quando, poco tempo dopo, il Congresso di Berlino prese ad esaminare ed a modificare le stipulazioni del trattato di Santo Stefano, le antiche Potenze alleate del 1856, nel discutere quei mutamenti territoriali, espressero seri dubbi sulla sicurezza della libertà del Danubio, e lord Beaconsfield protestò energicamente contro la retrocessione della Bessarabia ed il cambio di questa colla Dobrudscha. Ma il principe Gortchakoff lo assicurò che la libera navigazione del Danubio non correva verun pericolo per quel mutamento di frontiere, ed il principe Bismarck espresse lo stesso avviso. La Russia allora era appoggiata

— Preliminari di Santo Stefano del 3 marzo 1878. — Art. 13. La Sublime Porta prende a proprio carico il ristabilimento della navigabilità del passo di Sulina ed il rifacimento dei danni ai privati i cui beni avessero sofferto per la guerra e per l'interrotta navigazione del Danubio, assegnando a questa doppia spesa una somma di 500,000 fr. su quelli che le sono dovuti dalla Commissione danubiana. — Art. 19. Enumera varie categorie d'indennità di guerra che ammontano a 1,410,000,000 di rubli sostituiti nella maggior parte colle cessioni seguenti: « Il sangiaccato di Toultcha, cioè i distretti (cazas) di Kilia, Sulina, Mahumdié, Isacktca, Toultcha, Matchine, Babadagh, Hirsovo, Kustendie e Medjidié colle isole del Delta e l'isola dei Serpenti. — Non desiderando annettersi questo territorio e le isole del Delta, la Russia si riserva la facoltà di cambiarli colla parte della Bessarabia toltale col Trattato del 1856 e limitata al mezzodì dal thalweg del braccio di Kilia e dalla bocca di Stary-Stambul. — La questione della divisione delle acque e delle pesche dovrà essere regolata da una Commissione russo-rumena nello spazio di un anno dopo la ratifica del trattato di pace ».

dalla Germania; invano nella seduta del 1° luglio i ministri rumeni Bratiano e Cogalniceano protestarono contro quel mutamento di territorio; alla Russia, che dovette cedere su altri punti, si diede ragione su questo, ed il Congresso fece della retrocessione della Bessarabia una condizione dell'indipendenza rumena (1).

Da questo momento la condotta della Russia era nettamente designata dal suo passato, dai suoi interessi attuali, e dalle sue aspirazioni. Non potendo riacquistare l'antica preminenza sul Danubio, essa cercò di porre ostacoli all'esistenza della Commissione europea, collo scopo alternativo o di riguadagnare una completa libertà d'azione mediante lo scioglimento di quella, o di emancipare dal suo controllo, seppur questo continuasse ad esistere, la parte del fiume che era tornata in suo potere.

Nè a far ciò le mancava occasione. Il Congresso di Berlino aveva affidata alla Commissione europea l'elaborazione dei regolamenti per il Danubio medio. Su questi regolamenti pareva assai difficile ottenere un accordo prima del 24 aprile 1883, nel qual giorno dovevano cessare i poteri della Commissione. Contribuire a togliere ogni probabilità di accordo, perchè i regolamenti dovessero discutersi insieme coll'esistenza futura della Commissione nella conferenza da riunirsi in quell'epoca; fare in modo che, essendo

(1) Trattato di Berlino, art. 43, 44 e 45. V. *Annuaire de l'Institut de droit international*, quarto anno, pag. 265; e Bluntschli, *Le Congrès de Berlin*, *Revue de droit international et de lég. comparée*, vol. XII, n. 4, pag. 419 e seg.

doppiamente necessaria quella proroga alle Potenze non ripuarie, queste fossero disposte, per dir così, a pagarla a più caro prezzo, era l'obbiettivo che l'egoismo della propria politica indicava fin dal 1878 al Governo russo.

L'anno seguente esso domandava che, essendo stato scelto come via internazionale il braccio di Sulina, quello di Kilia gli venisse abbandonato interamente (1). Tale richiesta non venne appagata, ma un gran passo era fatto. Quando la Russia, il cui assenso era necessario alla conferma della Commissione europea, avesse mostrato di volerne lo scioglimento o tutto al più di adattarsi per l'ultima volta ad una proroga assai breve, il minimo che le Potenze potessero concederle per evitare lo scioglimento di un'istituzione a loro tanto cara, doveva essere appunto una completa autonomia riconosciuta alla sua parte di fiume. Conscia di tale scioglimento probabile della controversia, la Russia si adoperò perchè il successo non le sfuggisse di mano. Deliberato pertanto a tenere aperta tutta intera la questione in vista della prossima conferenza preveduta dal trattato di Berlino, il gabinetto di Pietroburgo dichiarò recisamente fin dalla primavera del 1882 che non avrebbe esaminati i regolamenti del Danubio medio, finchè non fosse decisa la questione della proroga della Commissione europea (2).

(1) Georges Lyon, *La question danubienne*, *Revue politique et littéraire*, 10 febbraio 1883, pag. 187-189.

(2) V. Documenti diplomatici (*Libro verde*). *Questione del Danubio*, Roma, Tipografia del Senato, 1883, n° 11, pagina 66. Dispaccio dell'ambasciatore Nigra da Pietroburgo del 3 maggio 1882, e n° 12, pag. 67.

Seguendo una tale linea di condotta, quando si chiuse, un mese più tardi, la sessione d'estate della Commissione europea, coll'approvazione a maggioranza dei regolamenti per il Danubio medio e col progetto di istituire per questo tratto del fiume una Commissione mista, che presupponeva la durata della Commissione europea, il delegato russo a Galatz si oppose alla proposta inglese di redigere un protocollo finale adducendo il motivo che, per il dissenso della Rumenia, era mancata l'unanimità, ed aderì solo a firmare un protocollo di chiusura con riserva relativamente agli articoli che non avevano ottenuta l'unanimità (1).

Così cercò la Russia di prepararsi il terreno; e con tali disposizioni essa si presentò nel principio del presente anno alla Conferenza riunita in Londra per risolvere la questione danubiana. Tre còmpiti si presentavano sopratutto ai diplomatici riuniti a quello scopo: 1. Estendere il sindacato comune sul percorso del basso Danubio comprendendovi tutto il tratto dove giunge la navigazione marittima. 2. Deliberare sui regolamenti del Danubio medio che erano stati affidati dal Congresso di Berlino alla Commissione generale, ma rispetto ai quali quest'ultima non aveva potuto raggiungere l'unanimità. 3. Provvedere alla futura esistenza della Commissione europea, i cui poteri erano prossimi a spirare.

Quest'ultimo punto non fu perduto di vista dal

(1) *Libro Verde*, n. 26 e 27, pag. 82-87, Rapporti del cav. Revest, regio console italiano a Galatz e delegato presso la Commissione europea.

plenipotenziario russo Barone di Mohrenheim, che chiese d'invertire l'ordine di discussione di quei tre punti, per deliberare prima su quello segnato al n. 3; e, non avendolo ottenuto, fece un'espressa riserva che subordinava le sue approvazioni eventuali sugli altri due punti alla possibilità di un accordo su quello. Facendo così dipendere fino alla fine tutto il successo della conferenza dalla risoluzione del solo argomento che gli interessava, poteva dirsi che l'esito delle trattative stasse tutto intero nelle sue mani. Infatti nella seduta del 20 febbraio, posta in discussione da lord Granville la proroga della Commissione europea, il ministro russo sorse finalmente ad esporre sotto quali condizioni il suo Governo aderisse alla conferma di quei poteri (1).

La Commissione europea, egli diceva, era stata giustificata da uno straordinario concorso di condizioni locali che ora più non esiste, nè la sua continuazione è ormai necessaria alla libertà del Danubio; pure il suo Governo non si professava assolutamente ostile al mantenimento di quella istituzione, ma vi poneva alcune condizioni.

« La Commissione, continuava il Barone di Mohrenheim, aveva scelto per i propri lavori, come più atto alla navigazione, il braccio di Sulina; il corso di Kilia da essa abbandonato costituisce una risorsa di prosperità locale di cui non si potrebbero frustrare le popolazioni ripuarie; infine le obbligazioni relative ai corsi d'acqua convenzionali non potrebbero

(1) *Libro Verde*, pag. 189-192, Conferenza di Londra, protocollo n. 4.

estendersi al di là delle esigenze unanimemente riconosciute necessarie allo sviluppo della navigazione generale, non potendosi con quelle avere lo scopo di portare una lesione gratuita al principio sacro della sovranità, ma dovendosi conciliare in una misura reciprocamente equa questo principio con quello della libera navigazione ».

Egli chiedeva pertanto che « il braccio suddetto del Danubio, rimasto nel fatto e nella pratica fuori dell'attività utile della Commissione europea, rientrasse sotto l'autorità territoriale sovrana della Russia per intero od in parte secondo che costituisce o non costituisce nelle varie sue parti un corso d'acqua misto, e salvo ad applicare alle parti di questo braccio che rientrassero nella seconda categoria, regolamenti conformi a quei principii del diritto pubblico fluviale che stabiliscono il trattamento di tutte le bandiere sul piede d'una perfetta eguaglianza ».

Benchè tale domanda non riuscisse inaspettata, la forma (1) nella quale il plenipotenziario russo ne

---

(1) Le prime proposte del barone di Mohrenheim erano così concepite: 1° Le diramazioni e le bocche del braccio di Kilia, che traversano per tutto il loro corso il territorio della Russia cui appartengono per tal guisa le due rive, rientrano sotto l'autorità territoriale esclusiva della Russia; 2° Il corso misto del braccio di Kilia, il cui thalweg forma la frontiera fra la Russia e la Rumenia, rientra sotto l'autorità territoriale esclusiva della Russia, sulle rive e sulle acque che le appartengono, fino al thalweg; 3° Il regolamento fluviale di navigazione e di polizia di questo corso misto prenderà per base quello del Basso Danubio, e sarà applicato dagli Stati sovrani delle due rive; 4° I lavori tecnici che la Russia intraprendesse a proprie spese nelle proprie acque per migliorarvi le condizioni di navigabilità in un interesse economico e che interessassero la via internazionale, non dovendo, secondo le sue intenzioni, portare pregiudizio al braccio di Sulina, i casi di divergenza su questo riguardo fra le autorità della Russia e la Commissione europea,

concepiva le proposte relative, turbò non poco i diplomatici adunati nella conferenza. A nessuno sfuggiva la difficoltà di premunirsi, rispetto al braccio così emancipato dal controllo europeo, da ogni pericolo di ostacoli posti alla libera navigazione. Bisognava poter evitare che il braccio di Sulina, formantesi a valle di quello di Kilia, venisse danneggiato nelle sue condizioni di navigabilità e nel volume delle acque dai lavori intrapresi nell'altro braccio dalla Russia, e bisognava altresì garantirsi che, quando vi fossero due vie marittime e due regimi nel basso Danubio, una guerra di tariffe non ponesse in grado la Russia di rovinare colla concorrenza la comunicazione europea.

Lord Granville nella seduta seguente propose a questo intento una nuova redazione della proposta russa, mediante la quale i primi articoli del Barone di Mohrenheim venivano leggermente modificati. Secondo gli emendamenti inglesi, agli agenti della Commissione europea doveva essere permesso di circolare nel braccio di Kilia fino al mare; la Russia doveva comunicare alla Commissione i piani dei lavori da eseguirsi nel suo braccio; e le opere compiute o da compiersi al Tchatal d'Ismail erano mantenute al sindacato europeo, al quale il Governo russo

---

sarebbero oggetto di spiegazioni dirette fra le Potenze contraenti tutrici degli interessi del corso internazionale del Danubio, al solo scopo di constatare che i suddetti lavori non sono tali da danneggiare quelli che furono già eseguiti nel braccio di Sulina; 5° Per i regolamenti dei pedaggi la Russia prenderà in considerazione l'avviso della Commissione europea, salvo ad intendersi in caso di divergenza colle stesse potenze contraenti. V. *Libro Verde*, pagina 192.

avrebbe dovuto comunicare preventivamente anche il regolamento dei pedaggi a scopo d'uniformità (1).

Quest'ultima condizione riusciva sopratutto incresciosa al plenipotenziario russo, e, benchè il conte Granville non gli celasse ch'essa era indispensabile all'accordo finale, pure egli si riservò di chiedere nuove istruzioni al proprio Governo (2), e finalmente, dopochè la divergenza su questo punto avea fatto dubitare per parecchi giorni sull'esito intero della conferenza (3), si riuscì a trovare la formula accetta alla Russia senza trascurare le garanzie richieste dalle Potenze, stipulando che la comunicazione dei

---

(1) *Libro Verde*, p. 194, 195, protocollo n. 5, testo della proposta inglese: 1° La Commissione non eserciterà controllo effettivo sulle parti di Kilia le cui rive appartengono ad uno dei ripuari di questo braccio; 2° Per la parte del braccio di Kilia che passa fra i territori russo e rumeno, ad assicurare l'uniformità dei regolamenti nel Basso Danubio, i regolamenti in vigore nel braccio di Sulina saranno applicati sotto la sorveglianza dei delegati di Russia e di Rumenia nella Commissione europea; 3° Resta inteso che gli agenti della Commissione europea potranno, per propria istruzione personale, circolare nel braccio di Kilia fino alle sue bocche inclusivamente; 4° Nel caso che la Russia intraprendesse lavori nel braccio misto e fra le due rive che le appartengono, essa darà notizia alla Commissione europea dei piani di quei lavori al solo scopo di constatare che essi non portano alcuna alterazione allo stato di navigabilità del braccio di Sulina. I lavori che furono già eseguiti al Tchatal d'Ismail restano a carico e sotto il controllo della Commissione europea del Danubio; 5° La Russia comunicherà egualmente alla Commissione europea il regolamento dei pedaggi che fosse sua intenzione di prelevare, allo scopo di stabilire un sistema uniforme; 6° In caso di divergenza fra le autorità della Russia e la Commissione europea rispetto ai piani dei lavori o ai regolamenti dei pedaggi, la questione sarebbe sottoposta direttamente alle Potenze; 7° Tutti i trattati, atti e convenzioni relativi al Danubio ed alle sue bocche sono confermati in quelle fra le loro disposizioni che non sono abrogate o modificate dalle stipulazioni che precedono.

(2) V. *Libro Verde*, protocollo n. 5, pag. 196 e 197.

(3) Loc. cit., pag. 240, n. 55, rapporto dell'ambasciatore Nigra a S. E. il Ministro Mancini del 10 marzo 1883.

regolamenti di pedaggio sarebbe fatta, anzichè alla Commissione europea, direttamente ai Governi in essa rappresentati (1). Mercè tali concessioni le Potenze ottennero anche l'adesione della Russia alla proroga per 21 anni della Commissione europea, e nel Trattato di Londra del 10 marzo gli articoli (2) che sanciscono la proroga sono immediatamente seguiti da quelli che sottraggono all'autorità collettiva il basso Danubio russo (3).

(1) Conferenza di Londra, protocollo n. 7, seduta del 7 marzo 1883, l. c., pag. 202 e seg.

(2) Art. 1 e 2, l. c., pag. 213.

(3) Loc. cit., pag. 213 e 214. — Art. 3. La Commissione europea non eserciterà controllo effettivo sulle parti del braccio di Kilia le cui due rive appartengono ad uno dei ripuari di questo braccio. — Art. 4. Per la parte del braccio di Kilia che traverserà ad un tempo i territori russo e rumeno, allo scopo di assicurare l'uniformità del regime nel Basso Danubio, i regolamenti in vigore nel braccio di Sulina saranno applicati sotto la sorveglianza dei delegati di Russia e di Rumenia alla Commissione europea. — Art. 5. Nel caso che la Russia [o la Rumenia] (aggiunta proposta dal plenipotenziario italiano, vedi protocollo num. 5, pag. 196) intraprendessero lavori, sia nel braccio misto, sia fra le due rive che loro appartengono rispettivamente, l'autorità competente darà notizia alla Commissione europea dei piani di questi lavori al solo scopo di constatare che essi non portano alcun danno allo stato di navigabilità *degli altri bracci* (sostituita alla dizione « del braccio di Sulina » per proposta del plenipotenziario italiano, v. protocollo num. 5, pag. 196). I lavori già eseguiti al Tchatal d'Ismail restano a carico e sotto il controllo della Commissione europea del Danubio. In caso di divergenza fra le autorità della Russia e quelle della Rumenia e la Commissione europea rispetto ai piani dei lavori da intraprendere nel braccio di Kilia, o di discrepanza nel seno della Commissione circa l'estensione che potrebbe convenire di dare ai lavori del Tchatal d'Ismail, tali questioni sarebbero sottomesse direttamente alle Potenze. — Art. 6. È inteso che nessuna restrizione sarà posta al diritto della Russia di prelevare dei pedaggi destinati a rimborsare le spese dei lavori da essa intrapresi. Però, allo scopo di salvaguardare gli interessi reciproci della navigazione nel braccio di Sulina ed in quello di Kilia, il Governo russo, ad assicurare un accordo su tale argomento, informerà i Governi rappresentati nella Commissione europea dei regolamenti di pedaggio ch'esso stimasse utile d'introdurre.

Chi esamina le stipulazioni del Trattato di Londra relative alla Russia senza porle in rapporto con tutti gli antecedenti della questione e collo stato attuale di quasi tutto il corso danubiano, non vi può trovar nulla, che si presti specialmente alla critica. Infatti tutte le franchigie dei terzi sono mantenute sul braccio di Kilia; uno Stato ripuario si incarica di aprire per quella via un nuovo sbocco al commercio europeo; ed a quello vien concesso il controllo della via fluviale che gli appartiene, come vogliono le regole ordinarie del diritto fluviale internazionale e come lo reclamano i diritti e gli interessi della sovranità.

Ma il difetto di tali accordi appare chiaramente a chi li esamina insieme con tutto il complesso di circostanze che li circondano e di stipulazioni che li accompagnano. Allora si vede che la Russia volle far trionfare alla conferenza di Londra solo quel tanto delle regole normali che combinavano colle esigenze del suo speciale interesse, mentre aiutò nel tempo stesso le altre Potenze a mantenere sul resto del fiume un regime più anormale che mai, sconoscendo quei diritti appunto della sovranità territoriale in nome dei quali la Russia aveva ottenuto di fare, per quanto la riguardava, un nuovo strappo al Trattato di Parigi.

Così in quattro tronchi ed in quattro regimi è ormai diviso il Danubio: la parte russa, la parte europea, la media fino alle Porte di Ferro, posta dal Trattato di Londra sotto un altro sindacato, e la superiore abbandonata ai ripuari al di là delle Porte

di Ferro. Quanta sia la difficoltà di mantenere in tanto frazionamento un complesso di regole e di pratica uniforme; quanti pericoli ne possano derivare per la navigabilità del fiume e per la sua stessa libertà non è chi non veda.

È strana la contraddizione di aver riconosciuto i diritti dell'autorità territoriale a profitto della sola Russia, che era stata appunto la causa della creazione di un sindacato europeo e che s'era mostrata colla sua politica danubiana tutt'altro che meritevole di tanta fiducia. La Russia dal canto suo, svincolatasi dal controllo europeo sulla parte del fiume che le appartiene, non doveva certo essere aliena dal mantenerlo per un certo tempo sulle sezioni del fiume che scorrono al di là dei suoi confini. Anzi, ridotto il sindacato delle Potenze a questi limiti territoriali, essa doveva trovarsi d'accordo agli altri Governi nello stesso intento conservativo, guidata da una perfetta analogia d'interessi politici.

Mercè una tale combinazione di regole contraddittorie è dato infatti alla Russia di fruire tutti i vantaggi dello stato ordinario e tutti i vantaggi dell'anormalità in fatto di diritto fluviale. Niuno le nega il passaggio nel corso superiore del fiume, nulla è tolto ai suoi diritti di controllo su tutto il basso Danubio che non le appartiene; e nel tempo stesso il braccio che scorre in territorio suo è staccato dal regime comune per impedire ad altre autorità estranee di esercitarvi alcun potere in concorso colla sua, mentre essa, continuando a trascendere i confini del proprio territorio, esercita ancora, insieme colla Com-

missione europea alla quale partecipa, maggior influenza della sovranità territoriale sul resto del basso fiume.

Così la Russia trovò il modo di guadagnare molto senza dar nulla, e la sua adesione al mantenimento della Commissione europea fu ottenuta alla condizione di mutilare quest'ultima in quanto potesse offenderla e di rivolgere quanto ne sussisteva a profitto di quella stessa Potenza ai danni della quale sopratutto quella Commissione era stata primamente istituita.

CAPO VI.

Diritti ed interessi austriaci. — La controversia di navigazione fluviale si trasforma in controversia sulla sovranità territoriale. — Il Trattato di Londra e l'istituzione della Commissione mista del Danubio medio.

Mentre gli interessi della Russia sul Danubio erano sopratutto il portato delle sue aspirazioni politiche, quelli dell'Austria derivavano, prima ancora che da questa causa, dallo stato del suo territorio, che quel fiume attraversa da Passau ad Orsowa per un'estensione di 1232 chilometri. Furono gli sforzi fatti dall'Austria fino dal 1818 che resero navigabile la sezione alta del fiume. Dopo il 1830, mercè l'esplorazione fatta dal conte Zecheny al di là delle Porte di Ferro, la navigazione dell'Impero potè spingersi dal primo punto navigabile fino alle bocche; e fu appunto per proteggerla fino a quel punto che venne concluso colla Russia il trattato del 1840, gli effetti del quale però, come vedemmo, restarono pressochè nulli.

L'Austria in tal guisa riuscì a dominare il commercio danubiano da Passau fino al basso fiume con sommo vantaggio proprio e con profitto non indifferente anche dei ripuari inferiori che, in quel movimento fatto sempre più operoso, trovarono un incremento notevole di ricchezza e di civiltà (1). Il lungo

(1) Engelhardt, l. c., pag. 48, 49.

percorso del fiume sul suo territorio, percorso eguale a quello degli altri ripuari uniti insieme, e la importanza di quella via commerciale anche al di là dei suoi confini, doveva rendere molto avveduta e molto gelosa l'Austria per ciò che si riferisce al dominio danubiano. Le teorie da essa professate in circostanze analoghe seguendo il consiglio dei propri interessi erano appunto in armonia con questa idea del dominio. Infatti il 18 giugno 1819 il Governo austriaco aveva presentata alla conferenza di Dresda, a proposito della navigazione dell'Elba, la proposta seguente: « Il pensiero delle alte parti contraenti a Vienna sembra essere stato quello di riconoscere *ai soli sudditi ripuari* il diritto alla libera navigazione, e non già di estendere anche ai non ripuari un tale vantaggio per il quale non vi sarebbe reciprocità ».

Tali erano i principii dell'Austria anche rispetto al Danubio: « limitare i vantaggi della navigazione ai soli ripuari finchè essa fosse in grado di dominarli tutti, per limitare ancor maggiormente la società fluviale, quando si trovassero per avventura fra i partecipanti al sindacato Potenze atte a contrabilanciarvi la sua influenza ».

Ma se il suo stato territoriale effettivo ed i suoi interessi commerciali spingevano l'Austria ad una certa gelosia rispetto ai terzi e a vagheggiare una certa privativa di controllo per ciò che riguarda la navigazione danubiana, le sue vedute politiche di un'indole immediata dovevano farla tendere senz'altro ad un predominio sovrano ed esclusivo su quel fiume che nella sua parte marittima ha tanta importanza eco-

nomica e strategica. Gli ultimi avvenimenti dell'Oriente dimostrarono che, fra i vari appetiti minaccianti la caduca eredità dei Sultani, quelli dell'Austria non sono nè i meno voraci nè i meno impazienti. Ma se la decisione d'espandersi in Turchia fu recentemente confessata con franchezza da parte dell'Austria colle parole e coi fatti, non è a credersi che sia recente quanto i suoi effetti. Essa ha ormai una tradizione lunga e tenace quanto quella della Russia; i pericoli corsi durante le invasioni turche ne furono il primo incentivo; i vantaggi territoriali ottenuti alle paci di Carlowitz e di Passarowitz ne furono l'incoraggiamento; finalmente la perdita d'ogni influenza in Italia ed in Germania ne fecero per la politica austriaca direi quasi una necessità. Da ciò l'aspirazione ad un vero predominio territoriale che cominciò colla pretesa di proteggere i Luoghi Santi ed i Cattolici della Turchia, per finire coll'occupazione della Bosnia e dell'Erzegovina.

Spinta da questi due scopi nel tempo stesso, essa occupò, durante la guerra di Crimea, precisamente i Principati danubiani che potevano dirsi in quel momento il centro di questi suoi così vari interessi, e s'impadronì provvisoriamente della sola bocca accessibile allora alla navigazione marittima, conducendovisi da padrona con tutto il rigore dei poteri militari (1). Quando, al finire della guerra cui non aveva partecipato, l'Austria si accorse ch'essa avea fatto troppo poco in favore degli Alleati per poterne

(1) *Revue des Deux Mondes*, l. c., pag. 99 e 109.

sperare grandi vantaggi, la sua politica danubiana cominciò ad ispirarsi alternativamente a tre obbiettivi secondo il mutare delle circostanze. Come ultimo scopo essa continuò a vagheggiare il predominio su tutto il fiume e specialmente sui suoi sbocchi; ma si limitò intanto a cercare di riservarsi la suprema signoria dell'alto Danubio, ammettendo relativamente al basso fiume il controllo europeo solo in quanto questo mettesse un ostacolo alle voglie della Russia senza contrastare del tutto le sue.

La sua condotta nelle trattative che precedettero la pace del 1856 è ispirata appunto a tali concetti. Nelle conferenze del 1855 essa infatti era riuscita a far adottare l'istituzione di due Commissioni delle quali la prima, l'europea, non doveva che deliberare sui lavori ed essere di breve durata per lasciar agire dopo in via permanente e *come sindacato europeo* quella ripuaria, nella quale l'Austria avrebbe dominato. Ma, deliberato più tardi dalle Potenze di trasferire il mandato esecutivo relativamente al basso Danubio dalla Commissione ripuaria alla Commissione europea, e tolto completamente alla Russia il possesso del Delta, l'Austria il cui unico scopo veniva pertanto a mancare ed i cui desiderii trovavansi di gran lunga oltrepassati, non si mostrò più favorevole al sindacato europeo, e divenne perfino partigiana della coesistenza di più regimi sullo stesso fiume per poter così dominare assolutamente almeno l'alto Danubio.

Il conte Buol addusse allora al Congresso di Parigi in favore di tale soluzione parecchi motivi: il corso superiore del fiume non aveva mai destato conflitti

fra gli interessati; l'Austria era impegnata colla Compagnia privilegiata della navigazione a vapore cui aveva concesso il monopolio fino al 1883; il protocollo n. 5 firmato l'anno antecedente applicava appunto i principii del 1815 al Danubio inferiore a partire dal punto nel quale esso diventa comune all'Austria ed all'Impero ottomano. Ma tutti questi motivi ne celavano un altro più sostanziale: colla rettificazione delle frontiere russe lo scopo di un controllo europeo non esisteva più per l'Austria, anzi esisteva ormai un obbiettivo contrario.

È dunque certo che quando il conte Buol, dopo essersi opposto alla proposta d'invitare la Baviera ed il Würtemberg a farsi rappresentare nella Commissione mista, cedendo alle insistenze dei suoi colleghi annunciò che « il suo Governo aderiva all'intera applicazione così all'alto come al basso Danubio dei principii stabiliti dall'atto finale di Vienna », l'Austria non faceva che subire una stipulazione che le pesava quasi tanto quanto incresceva alla Russia la servitù impostale sul Mar Nero (1).

Dopo questo insuccesso cominciò per l'Austria una nuova serie di tentativi. Il suo obbiettivo era ormai quello di frustrare la stipulazione fattale subire dalle Potenze, rompere l'uniformità del regime fluviale, e, senza perdere nulla sul Danubio basso, trovare il modo di restare arbitra nell'alto. Il suo primo tentativo per ottenere o l'uno o l'altro di tali scopi non si fece attendere lungamente e non si può

(1) Debrauz, l. c., protocollo n. 8, seduta del 18 marzo 1856, pag. 469-473.

dire che sia stato sfortunato; l'atto di navigazione del 1857, benchè non messo peranco in attività, non fu per l'Austria del tutto privo di risultamenti.

L'intento dell'Austria nell'ispirare quell'atto era appunto questo: emanciparsi in tutto od in parte dal controllo europeo. Questo infatti si estendeva indirettamente su tutto il fiume in forza del trattato del 1856. Ora l'atto dell'anno successivo, ammettendo alla libera navigazione solo quelle navi che viaggiassero dal mare al fiume e viceversa, escludeva dalla navigazione fluviale propriamente detta i non ripuari. Non essendo pertanto il fiume praticabile ai bastimenti di maggiore portata al di là dei limiti dove si estende la navigazione marittima, quelle disposizioni, unite col divieto del cabotaggio, equivalevano ad una esclusione assoluta dei legni stranieri a monte di quel punto dove la navigazione marittima cessa per dar luogo a quella fluviale. In una tale condizione di cose il controllo europeo non avrebbe avuto più modo di esercitarsi per mancanza assoluta di interessi europei su tutto il corso superiore del fiume. L'atto del 1857 rappresentava dunque per l'Austria la rivincita del Trattato del 1856.

Ma la conferenza riunita a Parigi nel 1858 non ratificò una convenzione così contraria al diritto riconosciuto ed agli interessi europei (1).

Quelle stipulazioni infatti erano contrarie non solo alle clausole del Trattato di Parigi ma a quelle del Congresso di Vienna che non avevano parlato del

(1) Protocollo n. 18 del 16 agosto 1858, ap. Engelhardt, l. c., pag. 86.

cabotaggio, ed alla stessa pratica in vigore negli altri fiumi convenzionali che non suol negare sul corso inferiore agli stranieri quel genere di navigazione. Invano l'Austria sostenne che, secondo l'articolo 18 del Trattato di Parigi, la Commissione ripuaria non doveva che dar notizia dei regolamenti da essa stabiliti alle varie Potenze, mentre queste non avevano se non il diritto di *prenderne atto;* i Governi francese ed inglese risposero che il diritto di *prender atto* implica necessariamente quello di esaminare se i principii superiori posti sotto la tutela collettiva delle Potenze siano per avventura violati dalle disposizioni che vengono loro sottoposte. Quest'ultima opinione prevalse nella conferenza del 1858, e così avvenne che il regolamento fluviale votato a Vienna l'anno antecedente, quantunque debitamente ratificato dai sovrani rispettivi, non potè più essere messo in esecuzione.

Nè, come notai, questa soluzione, da chi ben la esamini, può dirsi per l'Austria un vero insuccesso. Respinti i regolamenti relativi a tutto il Danubio, e resa impossibile la costituzione della Commissione generale ripuaria, non solo veniva a mancare l'unico organo col mezzo del quale il controllo europeo avrebbe potuto agire indirettamente sulla parte superiore del fiume, ma l'Austria, senza perdere la sua parte d'influenza sugli sbocchi mercè la partecipazione nella Commissione europea, restava sull'altra parte del corso d'acqua libera dai terzi e preponderante sul resto della società fluviale. Così essa cominciava ad abituare l'Europa a quella coesistenza di più re-

gimi diversi sullo stesso fiume che due anni prima le era stata negata, ed essa aveva ormai due basi d'operazione: l'alto Danubio che era in sua balìa ed il basso che in un momento opportuno avrebbe potuto cadervi. Tanto poco le pesava intanto tale condizione di cose che per il corso di vent'anni non fece notevoli tentativi per mutarla.

Tutto d'un tratto l'Austria si trova nuovamente nel 1878 in una posizione analoga a quella del 1855. I preliminari di Santo Stefano fanno ritirare la Turchia al di là del Danubio mentre la Russia ritorna sulle sue sponde ed il resto del suo corso inferiore è diviso fra due piccoli Stati che tutto faceva credere destinati a subire permanentemente l'influenza russa. Tutto ciò basta a spaventare nuovamente il Governo di Vienna che, per timore della preminenza russa, tornò a mostrarsi caldo fautore della Commissione europea.

Al Congresso di Berlino, nella seduta del 2 luglio, il barone De Haymerle presentava pertanto a nome del suo Governo le proposte di dichiarare neutro il Danubio fino alle Porte di Ferro, facendo eccezione per i soli *stazionari* delle Potenze; e di ammettere la Rumania a formar parte della Commissione europea, che lo Haymerle voleva inoltre si dichiarasse in via assoluta e con termini espliciti del tutto indipendente dagli Stati ripuari.

Il Congresso non era in generale alieno dai sentimenti e dalle vedute politiche che ispiravano in quel momento le proposte del plenipotenziario austriaco; anzi l'Austria andò debitrice a tale comunanza di

preoccupazioni e di timori di un altro duplice successo ottenuto al Congresso di Berlino.

L'art. 57 affidava al Governo Austro-Ungarico i lavori da eseguirsi alle Porte di Ferro facendo un obbligo agli Stati ripuari di secondarlo, ed accordandogli il diritto di percepirvi una tassa collo scopo di rimborsare le spese sostenutevi. — Ora, siccome le Porte di Ferro, benchè prossime ai confini dell'Impero, non vi sono comprese, ma trovansi in un punto dove ripuari del fiume sono soltanto la Serbia e la Rumania, all'Austria veniva concesso mediante quella disposizione l'esercizio di un'autorità e la percezione di un'imposta fuori del suo territorio, e le era fornito un pretesto per reclamare più tardi un trattamento speciale su quella sezione del fiume. Ciò ledeva senza dubbio i diritti della sovranità territoriale dominante alle Porte di Ferro; ma questa sovranità apparteneva a due Stati allora soggetti ancora di diritto alla sovranità della Porta, i quali, mentre erano pronti da un lato ad ogni sacrificio per ottenere la propria indipendenza, non potevano ancora dall'altro, per le condizioni speciali del loro diritto pubblico, far udire efficacemente i propri reclami nel Congresso.

L'art. 55 del Trattato di Berlino dava un'altra soddisfazione alle velleità dell'Austria. Esso infatti disponeva che i regolamenti di navigazione, di polizia fluviale e di sorveglianza dalle Porte di Ferro fino a Galatz dovessero essere elaborati dalla Commissione europea. Tale disposizione era il risultato dell'accordo momentaneo fra gli interessi dell'Europa

e quelli dell'Austria-Ungheria. Un complesso di regolamenti speciali limitati alla sezione fra le Porte di Ferro e Galatz, implicava nel futuro la sorveglianza di una Commissione diversa dalla Commissione europea, e nella quale pertanto, nè a titolo generale, nè a titolo particolare, avrebbe potuto entrare la Russia. Ecco l'obbiettivo comune alle Potenze occidentali ed all'Austria. Questa poi dal canto proprio vi coglieva un altro importante vantaggio. Era sancita finalmente quella coesistenza di più regimi sullo stesso fiume che le stava tanto a cuore fino dal 1855; non si parlava più di un solo regolamento e di un solo sindacato per tutto il Danubio, come avrebbero richiesto le norme più logiche e più generalmente praticate; le si lasciava l'influenza primitiva nel Danubio basso mantenendo la Commissione europea; la si lasciava arbitra pienamente al di là delle Porte di Ferro; e, per il tratto che corre fra queste e il punto dove comincia la navigazione marittima, si istituiva un terzo regime che avrebbe resa necessaria una terza autorità sindacale. Solo che l'Austria avesse potuto insinuarsi anche in quest'ultima autorità essa avrebbe potuto dire d'aver conseguito il compimento d'ogni suo desiderio, così d'ordine economico come d'ordine politico, rispetto a quel fiume, e d'avervi raggiunta quella somma, direi quasi ideale, di vantaggi che consiste nell'essere calcolata ripuaria di tutto il fiume in quanto si riferisce all'influenza da esercitare oltre i limiti del proprio territorio, e nel restare nel tempo stesso isolata sulle sezioni che le appartengono in quanto si riferisce alla com-

pleta libertà di queste da ogni ingerenza degli altri ripuari.

Da quelle disposizioni del Congresso ha origine appunto la fase attuale della questione danubiana.

Ammessa implicitamente nel 1878 la coesistenza di due autorità fluviali nel basso e nel medio Danubio, senza indicare l'indole e la misura di questo secondo controllo, il còmpito più difficile per la Commissione europea non era dunque più la parte intrinseca e dispositiva dei regolamenti, ma bensì la costituzione di quell'autorità appunto che doveva essere destinata a sorvegliarne ed a curarne l'esecuzione. A facilitare il proprio còmpito (1) la Commissione elesse dunque un Comitato nel proprio seno coll'incarico di preparare il progetto di regolamento, che doveva poi essere esaminato da tutti i delegati.

Il Comitato, composto dei delegati d'Austria-Ungheria, di Germania e d'Italia, compilò nel 1880 un progetto distinto in due parti, la prima delle quali contiene le disposizioni generali sulla libertà della navigazione e sulle autorità fluviali, e la seconda riguarda la polizia del fiume e dei porti, il pilotaggio e le contravvenzioni (2).

Chi vuol esaminare questo schema di regolamento, detto semplicemente nelle posteriori trattative l'*Avant-*

---

(1) Memoria del cav. Revest, delegato italiano nella Commissione europea. — *Libro Verde*, n. 46, annesso I, pag. 131.

(2) «Avant-projet pour les règlements de navigation, de police fluviale et de surveillance, à élaborer, en exécution de l'art. 55 du Traité de Berlin, pour la partie du Danube comprise entre les Portes de Fer et Galatz. Vedi *Libro Verde*, n. 1, annesso I, pag. 2-18.

projet del 1880, deve fare una importante distinzione fra quelle parti che si potrebbero chiamare tecniche e riguardano le guarentigie da concedersi alla navigazione universale e la polizia del fiume in se stessa, e quelle parti che si riferiscono alle istituzioni destinate a garantire quella libertà ed a far osservare quelle norme di polizia. Le regole della prima specie non sono meritevoli che d'encomio. Vi è assicurato infatti con opportune disposizioni il mantenimento della via fluviale e delle vie di alaggio (1); sono regolate in senso liberale le patenti da presentarsi dai bastimenti (2); è provveduto alla sicurezza di questi ultimi, sia durante il viaggio (3), sia durante le fermate (4); sono stabilite, rispetto agli incagli ed ai naufragi, regole che armonizzano la prontezza dei soccorsi e gli avvedimenti de' salvataggi colla cura di non danneggiare nè con questi nè con quelli la via fluviale e la sorte degli altri legni che la attraversano (5); e finalmente è assicurata nell'interesse generale l'osservanza delle norme suaccennate mediante opportune ammende minacciate ad ogni specie di trasgressioni (6).

Ma lo stesso elogio non si può fare delle istituzioni che, secondo l'*Avant-projet* del 1880, devono assicurare l'osservanza di quelle norme e la durata di quel

(1) Art. 2, 24, 38-45.
(2) Art. 20 e 23.
(3) Art. 25, 37, 46-49, 95-101.
(4) Art. 50-53, 78-94.
(5) Art. 57-67.
(6) Art. 102-122.

sistema. Oltre ad essere esposte alla critica, perchè, moltiplicando le sezioni e le autorità, fanno sempre meno garantita l'uniformità del regime fluviale, sono tanto più contrarie al diritto ed alla logica, inquantochè ledono in ogni maniera la sovranità dei ripuari di quella sezione danubiana cui si riferiscono. Era infatti indicata nell'*Avant-projet* la formazione, per il Danubio medio, di una Commissione mista, composta dei delegati della Rumania, della Serbia, della Bulgaria e dell'Austria, che vi avrebbe avuta la presidenza ed un voto preponderante in caso di divisione (1). La Commissione mista così progettata si sarebbe trovata pertanto totalmente in balìa dell'Austria, che vi aveva due voti su cinque, ed alla quale l'influenza sempre maggiore acquistata sulla Serbia doveva immancabilmente procurare il terzo voto necessario a darle la maggioranza. Quando si pensi che secondo quel progetto tutto il personale di sorveglianza era posto sotto gli ordini della Commissione mista, e che, ad eccezione dei capitani di porto, la cui nomina era lasciata ai ripuari rispettivi, gli altri funzionari, cioè l'ispettore in capo, gli ispettori delle sezioni e gli impiegati subalterni, do-

(1) Art. 3. L'esecuzione del presente regolamento è posta sotto l'autorità di una Commissione, detta Commissione mista del Danubio, sedente a Rutschuk, nella quale l'Austria-Ungheria, la Bulgaria, la Rumania e la Serbia saranno rappresentate da un delegato per ciascuna. — Art. 4. Essa sarà presieduta dal delegato dell'Austria-Ungheria. Le sue decisioni saranno prese alla maggioranza dei voti; in caso di divisione la voce del presidente sarà preponderante. La Commissione mista terrà ogni anno due sessioni ordinarie, una in primavera e l'altra in autunno. Essa stabilirà da sè il regolamento interno per l'ordine dei suoi lavori e le istruzioni speciali ai suoi agenti in vista dell'applicazione del presente regolamento.

vevano essere nominati dalla Commissione mista; quando si consideri che il sezionamento del fiume doveva essere fatto in senso trasversale e non longitudinale (1), così da attribuire ad una diretta autorità comune territori di Stati diversi, si vede appieno quanto le disposizioni dell'*Avant-projet*, concepite com'erano a totale profitto dell'Austria non ripuaria di quella sezione, offendessero in ogni maniera i diritti sovrani dei ripuari.

Alle molte e vive opposizioni che, anche prescindendo dai piccoli Stati danubiani, si sollevarono subito nella stampa e nell'opinione pubblica contro l'*Avant-projet*, il Governo e la stampa austriaca rispondevano che le Porte di Ferro sono bensì al di là dei confini austriaci, ma che, pur non badando al fatto che l'Austria fu incaricata dal Congresso di Berlino del miglioramento di quel passo, non sarebbe equo porre il suo grande traffico sotto il controllo di tre Stati nuovi, uno dei quali non è nemmeno sovrano, e che prendono ancora colla propria marina mercantile una parte insignificante alla navigazione danubiana.

Tale argomento dell'Austria aveva però il grave torto d'essere esclusivamente politico anzichè giuridico. Che il commercio austriaco debba essere ga-

(1) Art. 9. Il Danubio fra le Porte di Ferro e Galatz sarà diviso in tre sezioni d'ispezione, la prima delle quali si estende dalle Porte di Ferro a Rahova inclusivamente, la seconda da Rahova ad Oltenitza inclusivamente e la terza da Oltenitza a Galatz. — Ogni sezione sarà sorvegliata da un sotto-ispettore la cui residenza sarà ulteriormente fissata dalla Commissione mista. *Libro Verde*, pag. 3.

rantito sul Danubio non v'è alcuno che lo neghi. Che esso vi sia preponderante, basta un esame superficiale alle statistiche del fiume per persuadersene (1). Se si paragona l'Austria alle grandi Potenze, essa occupa il quarto posto per la navigazione generale danubiana ed il secondo per quella a vapore. Mentre l'Inghilterra precede a grande distanza tutte le altre marine con 516 navi a vapore, l'Austria la segue immediatamente con 83, superata in ragione di numero soltanto dalla Grecia con 487 e dalla Turchia con 345 navi a vela. Quando poi la si paragoni cogli altri Stati ripuari, si trova che mentre essa ebbe due anni or sono 83 navi a vapore e 18 a vela con una media di 41,7 per queste e di 79,4

(1) Vedi *Libro Verde*, annesso 2, al nº 46, pag. 141 e seg. Statistica delle bocche del Danubio nel 1881.

Bastimenti usciti dal fiume nel 1881.

	Navi a vapore	Navi a vela
Inghilterra	516	7
Grecia	50	487
Turchia	0	345
Austria-Ungheria	83	18
Francia	58	0
Russia	44	39
Italia	3	24
Rumania	0	15
Belgio	6	0
Samos	0	5
Germania	3	0
Norvegia	3	0
Danimarca	3	0
Svezia	1	0
Bulgaria	0	1
Serbia	0	0

L'Austria occupa uno dei primi posti anche per il tonnellaggio; vedi pag. 142.

per quelle negli ultimi 11 anni (1871-1881), la Rumania non ha alcun piroscafo ed ha soli 15 bastimenti a vela, la Bulgaria ne ha un solo di quest'ultima specie, e la Serbia manca del tutto così degli uni come degli altri. Sicchè mentre alla navigazione del basso Danubio da parte dei ripuari del fiume l'Austria-Ungheria contribuisce colla totalità delle navi a vapore, oltre la metà delle navi a vela le appartiene, non riunendone tutti gli Stati del Danubio medio che un numero inferiore di due al suo.

Di questi fatti l'Europa doveva certamente tener conto, ma non poteva dimenticare che trattasi di fatti d'indole transitoria; che il diritto è immanente ed assoluto, mentre le condizioni economiche e quelle della civiltà sono soggette ai maggiori mutamenti, sicchè ogni deroga portata ai principii del primo dalle pretese delle seconde non può avere tutto al più che un carattere passeggiero di opportunità. Se dunque l'eventuale sottomissione del commercio austriaco alla sorveglianza di tre Stati nuovi, che contribuiscono in così piccola proporzione al movimento commerciale del fiume, poteva, fino ad un certo punto, essere ritenuta un inconveniente politico, la posizione di preponderanza che l'*Avant-projet* accordava all'Austria sui ripuari nella Commissione mista, e la varia e molteplice autorità che ne derivava per essa al di là della propria frontiera, poteva ben dirsi un turbamento dell'ordine giuridico.

Più di tutti doveva offendersi di tali aspirazioni austriache la Rumania, che ne era maggiormente minacciata. Essa oppose infatti subito al concetto

espresso dall'*Avant-projet* l'obbiezione che il Trattato di Berlino non parlò punto di Commissione mista da istituirsi sul Danubio medio; che in virtù del diritto internazionale spetta ai singoli Stati l'applicazione de' regolamenti; e che il nuovo sindacato sarebbe inoltre contrario a tutti i precedenti, perchè, non essendo l'Austria ripuaria della sezione a valle delle Porte di Ferro, il privilegio a cui essa aspirava era reso tanto più esorbitante dal fatto che essa non ammette a monte di quel punto veruna ingerenza regolamentare da parte dei ripuari a valle.

La stessa opinione degli altri Stati europei non poteva mostrarsi favorevole all'*Avant-projet.* Nella seduta del 12 marzo 1856, mentre il conte Buol insisteva perchè il Danubio superiore non fosse compreso nel percorso sottoposto alle nuove istituzioni create dal Congresso, lord Clarendon gli obbiettava che l'Austria, restando sola in possesso dell'alto Danubio e partecipando nel tempo stesso alla navigazione ed al controllo della parte inferiore del fiume, avrebbe acquistato dei vantaggi particolari ed esclusivi che il Congresso non poteva consacrare (1). Ora le disposizioni criticate dell'*Avant-projet* del 1880 ponevano l'Austria in una condizione ben più privilegiata di quella che lord Clarendon ed il conte Walewski avevano persuaso il Congresso di Parigi a non concederle.

Quei nuovi tentativi austriaci spostavano anzi completamente la questione, ed una controversia di

(1) Congresso di Parigi del 1856, protocollo n. 8, Debrauz, l. c.

diritto internazionale fluviale si mutava per essi in una controversia di sovranità territoriale.

Nessuno ormai mette più in questione le regole del 1855 e del 1856 relative alla libera navigazione; questa non è più negata da alcuno ai non ripuari; ma i più sacri e gelosi diritti degli Stati posti lungo il Danubio inferiore venivano minacciati.

Quando il progetto fu discusso dalla Commissione europea nella primavera del 1881, l'esito delle deliberazioni dimostrò come, anche prescindendo dalla ritrosia del rappresentante rumeno, che si opponeva ai fondamenti stessi della parte esecutiva del regolamento, anche fra gli altri delegati fosse difficile giungere ad un accordo. In questa sua seconda fase il progetto primitivo subì vari mutamenti (1) senza poter dare origine ad un altro progetto propriamente detto; tanto è vero che la Commissione europea nella sua decisione plenaria del 21 giugno 1881 si limitò ad incaricare il suo ufficio di presidenza di redigere un *estratto* complessivo dei lavori della sessione.

La partizione del regolamento appare in quell'*estratto* modificata; le due parti diventano tre, delle quali la prima contiene le regole generali della navigazione più estesamente esposte che non fossero nell'*Avant-projet* del 1880, coll'aggiunta di una nuova clausola di garanzia per la navigazione universale; e la seconda riproduce le disposizioni regolamentari

(1) « Extrait des dernières délibérations sur les règlements, etc.; Session du printemps de 1881, avec l'assistance des délégués de Serbie et de Bulgarie ». *Libro Verde*, pag. 19-51.

dell'*Avant-projet*, ad eccezione di una riserva del delegato italiano sulla inalterabilità della giurisdizione consolare di fronte a quelle delle autorità fluviali (1), e di alcune altre riserve sul pilotaggio (2) e sulle contravvenzioni (3). La terza parte si riferisce all'esecuzione dei regolamenti, e le varie redazioni degli articoli proposte dai diversi delegati e riferite nell'*estratto* l'una accanto all'altra, mostrano che su quest'argomento la probabilità degli accordi non era ancora aumentata in confronto dell'anno antecedente. Senza parlare per ora delle controproposte rumene, che si opponevano specialmente alla partecipazione austriaca alla Commissione mista, al sezionamento trasversale del fiume ed alla nomina dei sotto-ispettori da parte della Commissione, due emendamenti accennarono principalmente a modificare in quella sessione la struttura primitiva del progetto.

Il delegato germanico proponeva (4) che, restando la Commissione mista costituita come era indicato dall'*Avant-projet*, il voto dell'Austria non vi fosse preponderante che nelle questioni *amministrative*, mentre nelle questioni *di principio*, quando non vi fosse stata l'unanimità, ogni delegato avrebbe potuto domandare l'aggiornamento della esecuzione finchè la questione non fosse decisa definitivamente dalla Commissione europea.

Il delegato britannico (5) proponeva invece che

(1) Parte *B*, cap. I, art. 3, pag. 28 e 29.
(2) Pag. 38-40.
(3) Pag. 40-44.
(4) Loc. cit., pag. 46.
(5) Loc. cit., pag. 46, 48.

ogni Governo potesse appellare dalle decisioni della Commissione mista alla Commissione europea, la quale avrebbe dovuto anche decidere se trattavasi di questione di principio o di questione amministrativa. Questi due emendamenti non trovarono favore presso la maggioranza dei delegati, il primo perchè pareva atto ad originare una interminabile serie di controversie per decidere in ogni caso speciale se trattavasi di questione di principio o di questione amministrativa, il secondo perchè rendeva la Commissione mista troppo subordinata alla Commissione europea.

Prima che quest'ultima si riunisse nella sessione del 1882 per deliberare di nuovo sui regolamenti, una proposta iniziata personalmente dal delegato francese Barrère, e presentata in seguito coll'appoggio ufficiale del Governo della Repubblica, aveva già raccolta l'adesione dalla maggior parte dei Governi. Secondo tale proposta l'Austria poteva mandare bensì un delegato alla Commissione mista, ma la Commissione europea vi avrebbe mandato un altro delegato mutabile di sei in sei mesi per turno secondo l'ordine alfabetico delle Potenze. La Commissione mista così costituita, avrebbe dovuto avere una durata eguale a quella della Commissione europea; il sezionamento del fiume era mantenuto trasversale e la nomina dei sotto-ispettori riservata alla Commissione mista, che avrebbe dovuto scegliere fra tre candidati proposti per ciascuna sezione dagli Stati ripuari (1).

(1) *Libro Verde*, n. 8, pag. 57-61. Dispaccio del marchese di Reversaux, incaricato francese a Roma; ed annesso al n. 8: testo della proposta Barrère, pag. 62-65.

L'Austria accettava subito tale emendamento cui il viaggio del conte di Wolkenstein (1) otteneva l'adesione del Governo di Berlino, e al quale rispondevano affermativamente anche gli altri Gabinetti, meno quelli di Bucharest e di Pietroburgo, dall'ultimo dei quali vedemmo quale riserva e con quale scopo venisse opposta. Nè è a stupirsi che il Governo Austro-Ungarico si mostrasse così sollecito a piegarsi a tale transazione; era una condiscendenza la sua che, mentre gli dava apparenza di concedere molto, riusciva a non fargli perder nulla, e che perciò doveva essergli consigliata nel tempo stesso dall'interesse e dalla prudenza. La sua partecipazione alla Commissione mista gli era conservata infatti sullo stesso piede dei ripuari insieme con tutti i vantaggi morali inseparabili della presidenza. È vero ch'esso vi perdeva il voto preponderante; ma, a ben guardare, a quale scopo doveva servirgli un tale voto? A null'altro che a vincere le resistenze rumene e bulgare in ciò che si riferiva al regolamento interno della Commissione ed alle istruzioni speciali da compilare per i suoi funzionari. Ora tanto il regolamento quanto le istruzioni potevano esuberantemente compilarsi e pubblicarsi nel termine di un anno. Secondo la proposta Barrère nel primo semestre il turno alfabetico indicava il commissario europeo che doveva sedere nella Commissione mista nella persona del delegato alemanno; nel secondo

(1) N. 7, pag. 57. Il regio ambasciatore italiano a Berlino al ministro degli affari esteri.

semestre sarebbe venuto il turno di quello Austro-Ungarico. L'Austria era dunque sicura di avere durante una metà del primo anno due voti propri e durante l'altra metà un voto altrui che sarebbe stato in perfetta armonia col suo; sicchè, nei riguardi che più le stavano a cuore, essa conseguiva, secondo il progetto Barrère, un ideale raramente raggiunto dagli uomini politici: conservava cioè l'identica preponderanza appunto allora che mostrava di perderla e di rinunciarvi spontaneamente.

Il progetto Barrère conciliava troppi interessi per poter essere respinto. La Francia, l'Inghilterra, l'Italia e la Turchia l'accettavano come una soluzione che dava anche nella Commissione mista una parte d'influenza alla Commissione europea, e che, legando l'esistenza di quella alla durata di questa, faceva più sicura la continuazione e più facile la permanenza del controllo cui esse partecipavano.

La Germania oltre a questo motivo trovava un altro impulso ad approvare il nuovo progetto nella sua stretta alleanza coll'Austria-Ungheria; e la Russia non lo approvava esplicitamente ma nemmeno lo respingeva, calcolando fin d'allora di fare più tardi della sua adesione il compenso dell'esenzione d'ogni controllo che voleva chiedere per il braccio di Kilia.

Così avvenne che la Commissione europea, nella sessione che si chiuse il 2 giugno del 1882, vedesse sparite le antiche discordie davanti al progetto Barrère, e lo inserisse nel testo definitivo del progetto di regolamento.

Le resistenze della Rumania e le riserve della

Russia nel firmare il progetto toglievano a questo la necessaria sanzione della unanimità. Perciò, dovendosi riunire una conferenza nel 1883, per deliberare sui poteri della Commissione europea che il Trattato di Londra del 1871 aveva prorogato per dodici anni e che perciò scadevano nella primavera ora trascorsa, il Gabinetto inglese propose che quella conferenza, si riunisse a Londra e vi deliberasse anche sui regolamenti fluviali già discussi in seno alla Commissione europea (1).

La conferenza tenne le proprie adunanze a Londra dall'8 febbraio al 10 marzo del corrente anno.

Dopo aver estesa la giurisdizione della Commissione europea fino a Braila, che è veramente l'ultimo limite della navigazione marittima, la conferenza discusse lungamente sull'ammissione della Rumania alle sue sedute, e sull'esenzione del braccio di Kilia dal controllo europeo; e, deciso il primo punto in senso negativo, ed in senso affermativo il secondo, adottò senz'altro con variazioni di poco conto i regolamenti approvati a maggioranza nel 1882 dalla Commissione europea (2). Solo si respinse la proposta austriaca di dichiarare il regolamento esecu-

(1) *Libro Verde*, n. 28 e 30, pag. 111 e 113.

(2) Conferenza di Londra, protocollo n. 3, *Libro Verde*, pag. 179. Testo della dichiarazione collettiva: « I sottoscritti plenipotenziari, ecc., constatano l'accordo unanime intervenuto fra loro e adottano a tale scopo il regolamento di navigazione, ecc., quale fu elaborato dalla Commissione europea e quale si trova annesso al protocollo n. 24 del 2 giugno 1882... I sottoscritti esprimono il voto che gli Stati i quali non prendono parte alle deliberazioni della conferenza, si arrendano a questo voto unanime ed adottino egualmente il regolamento in questione.

torio (1), e, coll'adesione del delegato austro-ungarico, si escluse la possibilità del doppio voto (2) nella Commissione mista non comprendendo nel suo turno di ammissione i delegati della Commissione europea appartenenti a quegli Stati che vi sono già rappresentati, si ammise il sezionamento longitudinale del fiume (3), e si conferì agli Stati ripuari la nomina dei sotto ispettori preposti alle singole sezioni (4).

Così la conferenza di Londra, dopo aver lungamente discusso sulle varie questioni più o meno strettamente connesse con quella della libera navigazione del Danubio, finì per appagare quasi senza discussione alcuna anche le velleità dominatrici dell'Austria-Ungheria, come appagò le domande d'un regime particolare fatte dalla Russia. Parve necessario concedere l'uno e l'altro favore perchè le due Potenze che li chiedevano aderissero a mantenere la Commissione europea; e d'altro lato il mantenimento di questa era troppo caro per diversi motivi alle Potenze non ripuarie perchè queste, non s'inducessero, pur di conservarla, a sacrificare ad uno di quei postulanti una parte del proprio controllo ed all'altro una parte della sovranità territoriale dei ripuari.

Tale condiscendenza dell'Europa posta davanti alle pretese austriache e russe parve, politicamente parlando, elemento necessario di una transazione. Ma se questa può essere stata politicamente neces-

(1) *Libro Verde*, Conferenza di Londra, protocollo n. 3, pag. 178.
(2) Regolamento definitivo, art. 96, *Libro Verde*, pag. 229.
(3) Regolamento, art. 103, *Libro Verde*, pag. 230.
(4) Regolamento, art. 101, *Libro Verde*, pag. 230.

saria, non pare altrettanto facile sostenere che sia stata anche giuridicamente buona. Fu una transazione fra i più forti che sacrificò completamente i più deboli.

La Rumania, la Serbia e la Bulgaria che, in quanto riguarda il Danubio medio, sono più d'ogni altra Potenza interessate, non furono ammesse alla conferenza sul piede d'eguaglianza cogli altri Stati; si diede all'Austria un'autorità semisovrana in territorio non suo; si istituirono autorità amministrative e giurisdizionali in territori appartenenti a sovranità che non vi aderivano; infine si presentò agli interessati non intervenuti alla conferenza un complesso di regole già adottate perchè essi vi si sottopongano. E ciò è tanto più notevole in quanto che i ripuari aderivano pienamente a tutte le parti del regolamento che si riferiscono alle garanzie normali assicurate alla navigazione dei terzi, in guisa che nè per questi nè per l'Austria poteva dirsi che vi fosse alcun pericolo così nel lasciare ai ripuari l'esecuzione delle norme di polizia sul loro territorio rispettivo, come nell'invitarli a deliberare cogli altri la forma dei regolamenti e le eventuali regole anormali della loro esecuzione.

Ora se quanto fu fatto non era reso necessario nè da un motivo economico, nè da un motivo giuridico, — eppure l'Austria fece dipendere dall'autorità eccezionale concessale l'approvazione dei regolamenti e la formazione del controllo — tutto ciò deve necessariamente avere un motivo politico. E questo non è altro che l'aspirazione al predominio nella penisola

balcanica da parte dell'Austria, quella stessa che la spinse all'occupazione della Bosnia e dell'Erzegovina, che le fece attirare nella propria orbita il piccolo regno di Serbia, e che ora, sognando per la libertà della navigazione danubiana un pericolo che non esiste, le fa tentare ogni mezzo per sottomettere alla propria influenza anche la Rumania.

Ecco i motivi che nella conferenza di Londra fecero dar ragione ai forti e torto ai deboli. Ma in uno studio di diritto internazionale non basta aver indicati questi motivi; è necessario altresì accennare alle ragioni che avevano i deboli per essere uditi e per non essere sacrificati, ed alla condotta ch'essi hanno diritto di tenere dopochè gli altri deliberarono ai loro danni senza il loro intervento.

CAPO VII.

Diritti ed interessi dei ripuari completamente sacrificati al vantaggio dei terzi. — La controversia primitiva si muta in una controversia di eguaglianza fra Stati indipendenti. — Conflitto austro-rumeno. — Conferenza di Londra. — Diritto della Rumania a parteciparvi e, non avendovi partecipato, a non eseguirne le stipulazioni.

Infra duo cibi distanti e moventi
D'un modo, prima si morria di fame
Che liber uom l'un ri recasse ai denti.

Ma se può dirsi che due cibi seducenti del pari siano sicuri quando si trovano ad eguale distanza da un solo appetito, non può dirsi lo stesso di un cibo che si trovi ad eguale distanza da due voracità. Della sua sicurezza bisogna dubitare come di quella d'un agnello posto *infra duo brame di fieri lupi.* La sorte dei piccoli Stati danubiani e la loro avversa fortuna, poste a confronto colla piena soddisfazione ottenuta dalla Russia ed all'Austria-Ungheria alla conferenza di Londra, sono prova non poco evidente della esattezza di quella immagine.

La Serbia almeno ratificò col proprio assenso la posizione che le venne procurata alla conferenza e le stipulazioni di questa che la riguardavano. Nel dicembre del 1882 essa chiedeva alle Potenze d'es-

sere ammessa a quelle adunanze (1) come Stato ripuario che aveva anche partecipato, in virtù del Congresso di Berlino, all'elaborazione dei regolamenti da parte della Commissione europea; ma, non essendole stata accordata che una partecipazione con voce consultiva, dava al signor Marinovitch suo rappresentante l'ordine di prender parte egualmente alle sedute dei plenipotenziari accettando questa posizione subordinata (2). Più tardi il signor Marinovitch domandava per il proprio paese una rappresentanza permanente nella Commissione europea (3); ma, negatogli anche questo vantaggio, quantunque suffragato da ogni ragione d'ordine giuridico e di opportunità e quantunque lo stesso plenipotenziario austriaco ne appoggiasse la domanda, il delegato serbo, pur movendone qualche lamento, si sottomise alla decisione dei plenipotenziari e continuò a partecipare fino all'ultimo alle loro adunanze. Perfino la facoltà di firmare i protocolli fu negata al rappresentante della Serbia senza che quest'ultimo si decidesse ad altro che ad invocare una dichiarazione assicurante il suo paese, che un tale precedente non potrebbe in avvenire pregiudicarne i diritti che gli spettano come a Stato sovrano (4).

Ma non fu altrettanto docile e rimessa la condotta della Bulgaria. Il ministro degli affari esteri

(1) *Libro Verde*, annesso al num. 45, dispaccio del ministro degli esteri serbo; ed annesso *B* al protocollo n. 2 del 10 febbraio 1883, pag. 175, 176.
(2) Conferenza di Londra, protocollo n. 3, *Libro Verde*, pag. 177.
(3) Protocollo n. 4, l. c., pag. 185-189.
(4) Protocollo n. 8, l. c., pag. 209, 210.

del Principato domandava nel gennaio e nel febbraio del 1883 che al suo paese fosse concesso un seggio nella conferenza (1); e quando questa deferì alla Turchia, nella sua qualità di Potenza *suzeraine*, la rappresentanza del suo Stato tributario; i signori Voulcovitch e Schismareff delegati di quest'ultimo, replicarono diffusamente a lord Granville insistendo nella domanda di una rappresentanza diretta (2). Ma i plenipotenziari insistettero alla loro volta nel rifiuto, accordando per tutta concessione ai signori Voulcovicth e Schismareff la facoltà di assistere alle loro sedute. Allora i delegati bulgari, con una nota molto dignitosa indirizzata a lord Granville presidente della conferenza (3), si rifiutarono di comparire nella sala della conferenza come semplici spettatori, e dichiararono fin d'allora il Principato sciolto da ogni obbligo rispetto ai regolamenti che fossero per essere adottati. Nel tempo stesso essi affermarono estinti per il loro paese quegli impegni che, non prevedendo le eventuali modificazioni apportatevi dalla conferenza senza il suo consenso, esso aveva preso l'anno antecedente rispetto ai progetti di regolamento nel seno della Commissione europea.

Il rifiuto opposto alle domande bulgare non era infatti conforme nè alle regole del diritto delle genti in generale, nè al diritto pubblico speciale di quel Principato. È vero che l'indipendenza degli Stati

(1) Loc. cit., annesso al n. 49, p. 163, 164, e annesso al n. 50, pag. 164, 165.
(2) Loc. cit., annesso *B* al protocollo n. 3 del 13 febbr. 1883, pag. 182, 183.
(3) Annesso *A* al protocollo n. 4 del 20 febbraio 1883, l. c., pag. 193.

vassalli deve essere necessariamente ristretta sul terreno del diritto internazionale (1); ma deve pur considerarsi che fra il possesso d'una completa libertà e quella condizione di dipendenza che autorizza i rapporti diplomatici fra lo Stato semi-sovrano e le altre Potenze col solo intermediario dello Stato che vi si è riservata l'alta sovranità, esiste un numero notevole di gradazioni. Ora la Bulgaria, nell'ordine delle Potenze dotate di una sovranità limitata, rappresenta, non già l'estremo della massima dipendenza, ma una delle gradazioni intermedie.

L'articolo 6 del Trattato di Santo Stefano, confermato dall'articolo 1 del Trattato di Berlino, costituisce la Bulgaria in Principato *autonomo* e *tributario* sotto l'alta sovranità del Sultano; e l'articolo 8 del Trattato di Berlino le concede implicitamente il diritto di concludere trattati di commercio e di navigazione colle altre Potenze (2). Ora qui ci troviamo evidentemente davanti ad un organismo politico di natura particolare, che può dirsi, piuttostochè vassallo, tributario, e che, come tale, ha diritto a mantenere rispetto agli altri Stati, ad eccezione del suo alto dominatore, la posizione che gli compete in forza del suo titolo e della sua importanza (3).

Dice anche il Wheaton che gli Stati tributari non cessano d'essere considerati come Stati sovrani in quanto quei loro rapporti speciali non riguardano

(1) Bluntschli, *Das moderne Völkerrecht*, ecc., art. 76.

(2) V. *Annuaire de l'Institut de droit international*, anno IV, pag. 227, 246 e 250.

(3) Bluntschli, l. c., art. 93.

direttamente o non modificano la loro sovranità (1). Ora gli articoli 1 e 8 del Trattato di Berlino provano che la sovranità, per dir così, interna, della Bulgaria, è intera; e d'altro lato la questione trattata alla conferenza di Londra riguardava esclusivamente norme da applicarsi a quel territorio appunto che è retto dal Governo del Principato con tutte le prerogative della sovranità. Non può negarsi che la designazione di semisovranità, come quella in cui si vogliono comprendere i due concetti opposti di *arbitrio indipendente* e di *soggezione*, è ambigua e capricciosa e perciò si presta facilmente agli equivoci (2); ma trattandosi d'uno Stato semisovrano posto dal suo diritto pubblico in una condizione eccezionale e vantaggiosa rispetto alla categoria degli organismi politici cui appartiene, è deplorevole che la conferenza di Londra abbia voluto limitargli, con una interpretazione restrittiva, i diritti che gli competevano e che gli erano stati assicurati solennemente da un Congresso europeo.

Ma furono lesi ancor maggiormente i diritti della Rumania rispetto alla quale non si aveva nè la scusa della rassegnazione che giustificò l'esclusione della Serbia, nè i motivi della semisovranità, che, dal punto di vista giuridico, rendevano discutibile l'ammissione della Bulgaria. Può dirsi anzi che rispetto alla Rumania si sia continuato a Londra il sistema ripro-

(1) Wheaton, *Eléments de droit international*, 2e edit., Leipzig, Brockhaus, 1852, vol. I, pag. 48, 49.

(2) Austin, *Province of jurisprudence*, p. 214, ap. Beach Lawrence, *Commento* al Wheaton, vol. I, pag. 225, Leipzig, Brockhaus, 1868.

vevole ed antigiuridico iniziato appunto allorquando le si riconosceva l'indipendenza dalla sovranità del Sultano.

Se le Potenze riunite a Berlino ammisero fra gli Stati europei la Rumania indipendente, fu la Rumania stessa che s'era conquistate queste franchigie politiche sul campo di battaglia; la cessione della Bessarabia non può paragonarsi in veruna guisa a quella della Savoia alla Francia da parte del Piemonte. Questa fu volontaria mentre quella fu forzata; l'una fu pattuita prima della guerra, l'altra fu imposta dopo; l'una era giustificata come prezzo di un soccorso richiesto ed ottenuto, l'altra non poteva giustificarsi perchè fu la Russia che cominciò la guerra, e la Rumania violò da prima la neutralità per concederle il passaggio delle truppe, e poi unì le proprie armi alle sue portandole un aiuto valido ed invocato nella campagna dei Balcani. Il Congresso di Berlino pertanto quando staccò una provincia dalla Rumania, per attribuirlene un'altra senza il suo consenso e senza quello delle popolazioni cedute, violò, col diritto delle genti in generale, i diritti dello Stato rumeno in particolare, ratificando l'operato della Russia che, venendo meno agli obblighi degli Alleati, aveva stabilite a Santo Stefano, senza l'assenso del Principato, le condizioni della pace.

Un'altra disposizione che interessava la Rumania era presa dal Congresso di Berlino senza la sua adesione affidando (1) alla Commissione europea, assi-

(1) *Annuaire de l'Institut de droit international*, anno IV, Trattato di Berlino, art. 55, pag. 267.

stita dai delegati degli Stati ripuari, l'elaborazione dei regolamenti relativi alla navigazione, alla polizia fluviale e alla sorveglianza da Galatz alle Porte di Ferro. Una tale clausola però non poteva dirsi egualmente lesiva dei diritti rumeni, avuto riguardo al regime speciale ed al controllo europeo che fino dal Congresso di Parigi erano stati adottati per il Danubio coll'adesione degli Stati allora ripuari.

L'articolo 55 del Trattato di Berlino rendeva, come dissi (1), necessaria la istituzione di una Commissione mista; anzi il protocollo del 4 luglio si era spiegato a questo riguardo (2). Era naturale che la Rumania proclamata indipendente volesse essere tale per davvero, e che, una volta stabilito un regime speciale per il Danubio medio, intendesse che l'applicazione ne fosse riservata ai soli ripuari. Che se a questo riguardo essa poteva indursi a fare qualche concessione, ciò ragionevolmente non poteva avvenire che in favore della Commissione europea. Questa infatti, per le disposizioni del Trattato di Parigi combinate con quelle del Trattato di Berlino, poteva accampare qualche titolo giuridico ad un controllo superiore di quella sezione fluviale. E d'altronde, dal punto di vista della convenienza, il nuovo Stato autonomo non poteva dimenticare che gli antichi Principati danubiani non avevano avuta parte alcuna nelle spese fatte per assicurare loro uno sbocco fa-

---

(1) V. Cap. VI.

(2) Engelhardt, *La question du Danube*, *Revue de droit international et de législation comparée*, vol. xv, 1883, n. 1 (febbraio), pag. 5-17.

cile al mare, e che, nell'accingersi dopo la guerra di Crimea a quell'impresa dalla quale i Rumeni ricavarono il maggior profitto, le Potenze allora alleate contro la Russia non avevano chiesto verun compenso materiale in ricambio della loro liberalità (1).

Quando si fosse trattato dunque di costituire l'autorità esecutiva per i regolamenti del Danubio medio, la Rumania poteva essere indotta, da qualche ragione di diritto e da molte ragioni di opportunità, a dare maggiori garanzie alle Potenze coll'ammettervi una ingerenza più o meno estesa del controllo europeo; ma ogni motivo giuridico ed ogni consiglio della prudenza doveva dissuaderla dal permettere che s'insinuasse in quell'autorità esecutiva l'influenza dell'Austria-Ungheria. Ora, siccome l'Austria aspirava appunto fin d'allora ad insinuarvisi ed a dominarvi, così era inevitabile il conflitto che vedemmo sorgere fra l'una e l'altra Potenza rispetto a quella questione, per risolversi colla peggio della più debole alla conferenza di Londra.

La maggioranza della Commissione europea coll'*Avant-projet* del 1880 scelse appunto una via sulla quale era impossibile che incontrasse le condiscendenze rumene. Anche nel resto d'Europa l'*Avant-projet* fu, come ebbi occasione di notare, oggetto di varie critiche, e per vari motivi, come era già avvenuto della convenzione danubiana del 1858. Senonchè, mentre quest'ultima era stata combattuta per ciò che

(1) Engelhardt, *Les embouchures du Danube*, *Revue des Deux Mondes*, 1° luglio 1870, pag. 111.

conteneva (1), l'*Avant-projet* era male accolto per ciò che passava sotto silenzio. Pareva in generale che, mentre un atto di navigazione deve essere qualche cosa di più d'un semplice regolamento di polizia, per comprendere e definire anche i principii generali il cui insieme costituisce il regime fluviale propriamente detto, il Comitato di Galatz avesse invece trascurato il principale per l'accessorio, sorvolando sulla Commissione mista e sui suoi agenti e tacendo completamente delle massime fondamentali di libera navigazione, per limitarsi ad esporre diffusamente in 124 articoli le regole da seguire quando i bastimenti si incrociano o si oltrepassano, quando navigano di notte o di tempo nebbioso, quando sono ancorati o quando incagliano. Tutto ciò, mentre regolava in modo opportuno la polizia fluviale, non conteneva a dir vero nulla che direttamente minacciasse i diritti dei terzi; ma questi potevano sentirsi non del tutto sicuri mancandovi una esplicita ripetizione di quelle garanzie di piena libertà, che non possono ritenersi inutili in un atto di navigazione, finchè una serie di stipulazioni europee non abbia tolto la possibilità di tutte le varie interpretazioni cui pur diedero origine gli atti del 1815 e del 1856. Tanto più i terzi dovevano insistere nel domandare esplicite garanzie, in quanto che l'articolo 124 (2) dell'*Avant-projet* diceva: « Il presente regolamento può essere modificato secondo i bisogni dalla Commissione mista del Danubio (medio),

(1) Engelhardt, *Revue de droit international*, l. c., cap. II.
(2) *Libro Verde*, pag. 18.

in quanto non siano in contraddizione coi regolamenti della Commissione europea del Danubio ». Ora pareva che con tale clausola si desse soverchia autorità alla Commissione mista sugli interessi generali impegnati nel gran fiume.

Nè queste obbiezioni riguardanti i diritti dei terzi, nè i difetti cui esse si riferivano erano tali però da compromettere seriamente l'approvazione finale del regolamento. Il progetto modificato dell'anno successivo conteneva infatti, per ciò che riguarda la libertà della navigazione e le modificazioni future, due articoli atti a rassicurare pienamente i non ripuari (1).

Ma non poteva dirsi altrettanto rispetto alle obbiezioni speciali della Rumenia che si riferivano in gran parte agli stessi concetti fondamentali cui il progetto s'era ispirato. Allo schema di regolamento modificato nel 1881 il Governo Rumeno opponeva alcune obbiezioni d'ordine tecnico relative alla polizia fluviale propriamente detta. Rispetto ai *ponti mobili* (2) il Governo di Bucharest non accettava l'articolo che ne sottoponeva lo stabilimento all'approvazione preventiva dell'autorità comune (3); e la perfetta libertà del transito nei riguardi delle dogane, e la negazione del diritto di controllo sulle carte di bordo sancite agli articoli 6 ed 8 (4) dello schema modificato del 1881, parevano dare troppo insufficienti

(1) *Libro Verde*, *Extrait* del 1881, art. 1, pag. 19 ed ultimo articolo, p. 51.

(2) *Libro Verde*, annesso al n. 21, pag. 73 e 77, nota del 1° maggio 1882 del ministro Statesco.

(3) *Libro Verde*, pag. 20.

(4) *Libro Verde*, pag. 21.

garanzie, alla difesa dal contrabbando la prima, ed alla sorveglianza del fiume la seconda. Alla prima di tali obbiezioni fu data soddisfazione nel testo definitivo dei regolamenti (1), alle altre due no (2); ma nè l'una nè le altre erano di natura tale da potere, senza altre cause, impedire un accordo.

Senonchè il vero punto della questione e quello rispetto al quale la Rumania non poteva cedere in veruna maniera, era la partecipazione nella Commissione mista colla presidenza e col voto preponderante concessa all'Austria-Ungheria dall'*Avant-projet* (3) e confermatale dallo schema del 1881 (4). È facile dimostrare come la partecipazione e la preponderanza austriaca nella Commissione mista offendesse non solo le massime giuridiche normali ed i diritti particolari della Rumania, ma fosse contraria altresì a tutti i precedenti.

Abbiamo già veduto come le stipulazioni del 1856 e le altre che le seguirono, nell'applicare al Danubio i principii della libera navigazione, ne abbiano affidata l'esecuzione a regimi diversi, a due cioè nel principio, per aumentarli a tre dopo il Congresso di Berlino. Giuridicamente parlando, chi comincia sulla carta a percorrere il Danubio dal primo punto navigabile fino al mare, lo trova diviso in tre sezioni distinte. La prima comincia alla foce dell'Iller al Sud di Ulma, termina alle Porte di Ferro ed è retta

(1) Art. 4, *Libro Verde*, pag. 215.
(2) Art. 6, 7 e 8, *Libro Verde*, pag. 216.
(3) *Libro Verde, Avant-projet* del 1880, art. 3 e 4, annesso I al n. 1, p. 2.
(4) *Libro Verde, Extrait* del 1881, parte *C*, art. 1, 3 e 5, pag. 45, 46.

dai trattati conclusi fra i ripuari di quel percorso, Austria, Baviera e Würtemberg, fino dal 1855; la seconda, che va dalle Porte di Ferro a Galatz, o più esattamente, dopo la Conferenza di Londra, a Braila, deve essere sorvegliata dalla Commissione contestata che si tratta appunto ora di istituire; e la terza finalmente va da Galatz, o, secondo la Conferenza di Londra, da Braila al mare, e costituisce la parte riservata fino dal 1856 al diretto controllo europeo. Ora, essendo così sezionato il Danubio tanto rispetto al regime, quanto rispetto all'autorità sindacale, esso può bensì essere riguardato come un solo fiume nei riguardi del controllo europeo, che, in virtù dei principii sanciti nel 1815 e nel 1856, può sorvegliarne la libera navigazione e tutelarne l'uniformità dei regolamenti; ma nei riguardi dei ripuari rispettivi appartenenti alle singole sezioni, ognuna di queste deve essere ritenuta come un fiume distinto. Infatti dal momento che ai ripuari a valle delle Porte di Ferro si nega qualunque ingerenza nella sezione a monte di quel punto, i ripuari di quest'ultima sezione non possono essere ritenuti, così senza reciprocità, ripuari a valle. La loro pretesa di essere ritenuti ripuari della sezione altrui senza che gli altri possano essere ammessi come tali sulla loro, è giuridicamente analoga alla pretesa che potrebbe accampare l'Inghilterra di essere calcolata ripuaria del Danubio in virtù dell'operoso movimento dei suoi commerci su quei paraggi.

Nel ragionare dunque della questione danubiana bisogna prendere per base questo punto di fatto: il

fiume è retto da un ordinamento speciale che lo divide in tre sezioni, le quali, nei riguardi dei ripuari rispettivi, devono calcolarsi come tre fiumi distinti. È sperabile che un tale ordinamento venga abolito per lasciar posto al regime unico di tutto il percorso navigabile controllato da tutta la società dei ripuari (1); ma, finchè ciò non avvenga, non si può ammettere nel ripuario di una sezione il diritto, senza il corrispondente obbligo di reciprocità, di entrare come ripuario nel regolamento e nella sorveglianza delle sezioni altrui. La sua partecipazione a tale regolamento ed a tale sorveglianza in condizioni così eccezionali e privilegiate, non è, dal punto di vista del diritto, maggiormente giustificata di quella che si volesse concedere ad uno Stato qualsiasi non ripuario.

Una tale anormalità sarebbe contraria a tutti i precedenti in materia di navigazione fluviale ed al diritto pubblico speciale che regge quella del Danubio. L'atto del 1815 sancì esplicitamente l'autonomia della società ripuaria, e gli atti di navigazione

(1) Al progetto di convenzione sulla navigazione dei fiumi internazionali, proposto dall'Engelhardt come conclusione del suo studio sul *Regime convenzionale dei fiumi*, mi parrebbe opportuno aggiungere il seguente:

Articolo transitorio. — Gli antecedenti storici e le peculiari condizioni attuali della penisola balcanica consigliando per un tempo indeterminato l'applicazione di un regime speciale alla navigazione del medio e del basso Danubio; a tutelare i diritti degli Stati ripuari e quelli delle Potenze interessate, i poteri della Commissione europea del basso Danubio si estendono sino alle Porte di Ferro, finchè le Potenze firmatarie del Trattato di Berlino, riunite in speciale conferenza con tutti gli Stati ripuari del fiume, non deliberino di sottoporne tutto il percorso, dal primo punto navigabile fino al mare, al regime convenzionale ordinario che regge secondo il diritto europeo la navigazione degli altri fiumi internazionali.

successivi (1) riconobbero a quella soltanto il diritto di provvedere alla polizia della navigazione come una facoltà che non è necessario diminuire nell'interesse della libertà di tutti e che discende d'altronde direttamente dalle prerogative sovrane. Per lo stesso motivo fu riconosciuto al *condominio fluviale* il diritto di provvedere ai lavori di correzione e di mantenimento necessari alla regolarità del corso ed al buono stato dell'alveo. Ora il Congresso di Parigi, nell'adottare per il Danubio i principii dell'Atto finale del 1815, dichiarava esplicitamente *salvi i diritti dei ripuari* (2). Il Trattato di Londra del 1871 si uniformava appunto a tali principii quando, dopo aver distinto il Danubio medio dall'alto e dal basso, e dopo aver riconosciuta in quello la necessità di certi lavori, attribuiva questi ultimi e la percezione relativa di una tassa di navigazione, alle Potenze ripuarie di quella parte del fiume, le quali soltanto dovevano costituire l'autorità sindacale (3).

Così dunque per diritto primitivo, come per diritto risultante dalle positive stipulazioni dei trattati, ai non ripuari non può spettare veruna ingerenza nel controllo dei fiumi convenzionali; e, nel caso speciale, l'Austria non poteva pretendere d'essere calcolata ripuaria della sezione fra Galatz e le Porte di Ferro. Se una parte di controllo può spettare a qualche altra autorità all'infuori di quella rappresentante il condo-

---

(1) Engelhardt, *Regime conventionnel*, pag. 104-112, 116-121, 130, 131.

(2) Prot., I, n. 2, Debrauz, l. c., pag. 445.

(3) Trattato di Londra del 1871, art. 5 e 6, V. *Archives de droit international et de législation comparée*, 1874, pag. 1-6.

minio fluviale, quell'autorità non può essere che il concerto delle Potenze europee nella loro qualità di tutrici dei principii generali adottati solennemente dai Congressi come diritto comune delle genti (1).

La Rumania non poteva dunque piegarsi ad una condizione per essa così svantaggiosa, mentre ogni ragione di diritto parlava in suo favore; perciò al-l'*Avant-projet* del 1880 ed allo schema del 1881 essa oppose un reciso rifiuto. « I destini del nostro paese, diceva re Carlo al Parlamento nel dicembre del 1881 (2), sono strettamente legati alla libertà del Danubio..... Il nostro dovere è di non sottoscrivere a combinazioni il cui effetto sarebbe di riservare la navigazione dalle Porte di Ferro a Galatz all'*azione preponderante di una sola Potenza*..... Noi pretendiamo che nelle acque rumene i regolamenti destinati a garantire la libera navigazione a tutte le bandiere siano applicati dalle autorità rumene..... Ho la ferma fiducia che, al primo attentato all'onore ed ai diritti della Nazione, nella Camera, come sul trono, come nel paese intero non vi sarà che un solo pensiero per tener desti tutti gli spiriti, per far battere fraternamente tutti i cuori, per suscitare tutte le devozioni e determinare la Rumania ai sacrifizi più virili ». Le spiegazioni che il signor Balaceano dovette dare al conte Kalnoki, a nome del ministro degli esteri di Rumania, poterono attenuare la forma delle dichiarazioni sovrane, ma non scossero

(1) Caratheodory, l. c., pag. 108-110; Engelhardt, *Régime*, ecc., pag. 199-212, e Fiore, vol. II, lib. VII, cap. III.

(2) Engelhardt, *La question du Danube*, *Revue de droit international*, vol. XV, 1883 (febbraio), pag. 5-17.

nè punto nè poco la fermezza di propositi che le aveva ispirate.

Ciò che dissi nel capitolo antecedente a proposito del progetto Barrère persuade che, la Rumania non poteva accettarlo. Il guaio fu che, se quella proposta non soddisfaceva per nulla il piccolo regno danubiano, essa doveva riuscire gradita alle maggiori Potenze. L'Austria infatti non ci perdeva nulla; la Russia vi scorgeva l'occasione di guadagnarci molto; e gli Stati Occidentali vedevano per essa assicurata implicitamente l'esistenza della Commissione europea che loro stava tanto a cuore; troppi interessi convergevano a quel punto abilmente scoperto ed indicato dal delegato francese, perchè la voce della Rumania potesse modificarne l'indirizzo. Essa si trovò pertanto nel 1882 ancor maggiormente isolata, e la diplomazia provò una volta di più d'avere la vista corta per i diritti degli Stati piccoli, quando li oscura colla propria ombra l'interesse degli Stati grandi. Tutte le Potenze s'erano già impegnate, prima della sessione del 1882 della Commissione europea, in favore del progetto Barrère (1), e le controproposte del Governo di Bucharest non vi ottennero nemmeno l'onore della discussione.

Ma quelle proposte, consegnate nei protocolli della sessione, restano testimonianze sicure del fondamento giuridico cui si appoggiava il Governo Rumeno nel presentarle. Non appena, nella seduta tenuta a Galatz il 27 maggio 1882, il signor Barrère ebbe svolto il

(1) *Libro Verde*, n. 12 e seg., pag. 67 e seg.

proprio emendamento alla parte *C* dello schema discusso l'anno prima, sorse il delegato rumeno respingendo il progetto francese e proponendo invece di quello un emendamento all'articolo 1°, secondo il quale il Danubio medio era affidato al controllo della Commissione europea (1). In tal guisa la Rumania dimostrava che le sue resistenze alle pretese austriache non dipendevano da un culto geloso e puerile dei propri diritti sovrani come certi organi austriaci amavano far credere. Essa si spogliava delle sue attribuzioni sovrane, non solo nella misura pretesa dall'Austria, ma in proporzione maggiore, poichè cedendo il controllo del Danubio medio alla Commissione europea; essa avrebbe avuto in tale controllo una parte minore e meno importante di quella che le sarebbe spettata nella Commissione mista. Con ciò essa mostrava che voleva solo evitare la pericolosa ingerenza di un potente vicino sul suo territorio, ma che, evitato questo pericolo, era disposta a fare, in favore delle garanzie dei non ripuari, ogni maniera di concessioni.

L'Austria non accettando una tale proposta dava a vedere come i suoi fini non fossero nè di ordine giuridico, nè di ordine politico ed economico limitato ai rispetti della navigazione fluviale, ma come fosse suo ultimo scopo l'egemonia nella penisola dei Bal-

---

(1) *Libro Verde*, n. 26, pag. 82. — 1ª Controproposta rumena. « L'esecuzione del presente regolamento è posta sotto la sorveglianza della Commissione europea del Danubio che la eserciterà col mezzo di un ispettore generale da essa nominato. — La Commissione europea dovrà giudicare in appello tutti i litigi che le si presenteranno per contravvenzioni al presente regolamento ».

cani. Infatti se questo non era l'obbiettivo che la induceva ad insistere nelle primitive pretese, quale altro motivo poteva indurvela? Non certo le ragioni giuridiche della garanzia d'ogni libertà, la quale a nessuno poteva meglio affidarsi che alla Commissione europea; non lo scopo economico di non abbandonare il proprio commercio agli arbitrii di tre Stati piccoli e nuovi, perchè questi, mercè tale combinazione, sarebbero stati completamente messi da parte; non infine il motivo politico di non sottoporsi ad un'autorità straniera, perchè d'un lato la Commissione europea è una istituzione collettiva cui partecipa cogli altri delegati quello anche dell'Austria, e dall'altro la sezione del fiume che si trattava di affidarle non tocca in alcuna parte il territorio dell'Impero, che restava in ogni modo arbitro assoluto del Danubio superiore.

Ciononostante il delegato rumeno, quando vide respinto il suo primo emendamento ed accettata invece la proposta Barrère, cercò un'altra volta di trovare dei termini conciliativi che il suo paese potesse accettare. Egli proponeva pertanto (1) che la Commis-

---

(1) *Libro Verde*, n. 26, pag. 82, 83. — 2ª Controproposta rumena. « L'esecuzione del presente regolamento è posta sotto la sorveglianza di un'autorità fluviale detta Commissione di sorveglianza, nella quale la Commissione europea del Danubio sarà rappresentata da due delegati, e gli Stati ripuari, cioè la Bulgaria, la Serbia e la Rumania, ciascuno da un delegato. — I due membri della Commissione europea, che dovranno prendere parte ai lavori della Commissione di sorveglianza, saranno designati, per ordine alfabetico delle Potenze, per un periodo di sei mesi e godranno dei diritti eguali a quelli degli altri membri della suddetta Commissione. — Quando l'ordine alfabetico avrà designato il turno della Rumania, si passerà allo Stato che viene immediatamente dopo, per evitare che essa disponga di due voti in seno alla Commissione di sorveglianza. — La presidenza spetterà in ciascuna sessione ad uno dei delegati della Commissione europea eletto a maggio-

sione mista si componesse bensì di cinque delegati, ma che invece d'esservene un solo mandato dalla Commissione europea, i delegati per turno dalla Commissione stessa fossero due, restando così esclusa l'Austria dal seggio permanente e ridotta alla rotazione insieme colle altre Potenze. Anche un tale emendamento fu respinto, quantunque nel primo periodo di tempo, importantissimo per la compilazione del regolamento interno e delle istruzioni ai funzionari, assicurasse all'Austria ed alla Germania, che dovevano essere prime per ordine alfabetico, insieme colla Serbia, la maggioranza della Commissione.

Evidentemente era un pretesto di supremazia politica futura che l'Austria voleva procurarsi, ed era ormai questo soltanto che la Rumania faceva ogni sforzo per evitare; la questione del sindacato comune, che in condizioni normali avrebbe dovuto essere del tutto tecnica, aveva dato origine ad una lotta per l'integrità della indipendenza nazionale.

Chiusa così la sessione della Commissione europea, il delegato rumeno si rifiutò a firmare i regolamenti, votati colla proposta Barrère da tutti i suoi colleghi ad eccezione della riserva fatta dal delegato russo (1). Tali regolamenti non possono dirsi

---

ranza di voti... La Commissione europea potrà, quando lo giudicherà utile, domandare, col mezzo d'uno dei suoi delegati, alla Commissione di sorveglianza, le informazioni che le fossero necessarie relativamente alle decisioni prese dalla Commissione di sorveglianza rispetto alla libertà della navigazione ».

(1) *Libro Verde*, annesso I al n. 27, protocollo n. 24, seduta del 2 giugno 1882, pag. 88 e 90. « Il delegato di Rumania non potrebbe firmare il documento del quale si diede lettura. — Egli deve mantenere l'opinione espressa

pertanto quelli previsti dall'articolo 55 del Trattato di Berlino che li caratterizzava come lavoro compiuto e collettivo della Commissione europea. Il rifiuto rumeno, le riserve sostanziali della Russia, e quelle minori di altri delegati (1), toglievano al progetto discusso questo carattere necessario perchè potesse essere presentato alla approvazione delle Potenze senza essere affetto prima da un serio motivo di nullità.

Era riservato alla Conferenza di Londra di aggiungere a tante altre stipulazioni antigiuridiche che la avevano preceduta, la lesione d'un altro diritto incontestabile. Il Trattato cui essa diede origine racchiude pertanto due gravi violazioni del diritto delle genti: la prima consiste nella diminuzione di sovranità imposta alla Rumania dai regolamenti del 1882 che la Conferenza del 1883 approvò e dichiarò obbligatorii: la seconda, che è ancora più grave, risulta dal *modo* della loro approvazione compiutasi senza

---

nell'ultima seduta, che un testo complessivo dei regolamenti il quale non risulti da un accordo unanime e non porti le firme di tutti i delegati, non può essere considerato come risultato delle deliberazioni nè come documento emanato dalla Commissione europea. — Il colonnello Pencovici fa nel tempo stesso tutte le riserve anche per ciò che riguarda l'esecuzione di tale risoluzione presa dai suoi onorevoli colleghi, perchè, secondo il suo modo di vedere, essa è contraria ai precedenti ed incompatibile cogli stessi regolamenti della Commissione »..... « Il delegato della Rumania si fa premura di rilevare che, se egli non ha proposto altri emendamenti alla parte *C*, ne fu causa il fatto che tali emendamenti non avrebbero potuto essere che la conseguenza di quello formulato sull'art. 1; e che non essendo questo stato discusso ogni base ha mancato al delegato della Rumania per continuare a trattare della suddetta parte dei regolamenti ».

(1) *Libro Verde*, protocollo n. 24 della Commissione europea nel 1882, pag. 87-92.

la partecipazione della Rumania, con sommo pregiudizio dei più sacri e vitali diritti che spettano agli Stati sovrani.

Da ciò avvenne che, se il Governo di Bucharest non voleva accettare i regolamenti prima della Conferenza, tanto meno potesse sentirsi disposto a subirli dopo, poichè, se così avesse fatto, al cattivo precedente di accettare disposizioni che per la loro indole intrinseca offendono le sue prerogative, avrebbe aggiunto il precedente molto peggiore di accettare nel proprio territorio istituzioni, rapporti, ed obblighi dovuti esclusivamente all'iniziativa degli altri Stati e punto alla sua.

Quanto fosse evidente il diritto della Rumania di sedere a condizioni eguali a quelle delle altre Potenze nelle adunanze di Londra, lo prova il motivo adotto dall'Austria per impedire che ciò avvenisse. Il Gabinetto di Vienna che, come vedemmo nel capitolo antecedente, cercò in ogni fase del conflitto, di celare le proprie astuzie politiche sotto una parvenza giuridica, questa volta non trovò l'espediente e dichiarò che la Rumania non poteva essere ammessa sullo stesso piede delle altre Potenze *come quella che in seno alla Commissione europea aveva reso impossibile l'accordo* (1). Il che vuol dire che si pretendeva escluderla precisamente per quel motivo che sopratutto attestava il suo diritto ed il suo interesse di intervenirvi.

---

(1) *Libro Verde*, pag. 122, 123. Il conte Robilant al ministro degli esteri italiano, 24 dicembre 1882.

Non può negarsi che il metodo seguito dal conte Hoyos e dal conte Karolyi per assicurare l'unanimità delle deliberazioni, se non è molto persuasivo è certo molto efficace, ed, anche applicato in materia elettorale, darebbe risultamenti meravigliosi. Quell'argomento prova però una circostanza assai importante; che cioè, per chiudere alla Rumania le porte della Conferenza di Londra, non si poteva trovare l'appoggio, non solo di un motivo, ma nemmeno di una sottigliezza giuridica.

Nel processo che Giacomo II fece nel 1688 ai vescovi anglicani davanti la Corte del Banco del Re, il cancelliere della Corona tentò ogni sforzo perchè il collegio dei giurati riuscisse composto interamente di papisti, e la difesa cercò ogni maniera di farvi entrare il maggior numero di non conformisti e di partigiani della Chiesa stabilita. Il solo Michele Arnold dava da temere ad entrambe le parti. Giunti infatti alla votazione undici giurati parteggiavano per l'innocenza, ma l'unanimità non si poteva raggiungere perchè Michele Arnold restava ostinato e non voleva unirsi ai colleghi. Allora sir Tommaso Austin gentiluomo di campagna si avvicinò al suo tenace collega e gli disse: « Guardatevi bene amico mio; io sono qui il più forte ed il più grasso di tutti, e prima di dar verdetto di colpabilità aspetterò tanto da ridurmi magro come la canna di una pipa ». L'unanimità era necessaria, Arnold vi si ribellava, ma la paura della fame bastò per ridurre allo stesso denominatore anche quest'ultima frazione della giurìa. Il sistema del conte Hoyos ha qualche

analogia con quello di sir Tommaso Austin; senonchè è ancora più semplice, perchè, mentre il gentiluomo inglese otteneva l'unanimità affamando la minoranza, il diplomatico austriaco raggiunge in modo più sicuro lo stesso scopo sopprimendola.

Il diritto spettante a tutti gli interessati d'intervenire alle adunanze dove si trattano affari che li riguardano è ormai ammesso dalla scienza del diritto internazionale come una *communis opinio*, ritenendosi che diversamente non sia punto garantita la libertà delle Potenze non invitate a deliberare, le quali, costrette come sono in tal caso ad accettare o rifiutare cosa già fatta, debbono, senza risorse di conclusioni intermedie, « o sottomettersi con paurosa deferenza, o resistere con pericolo » (1).

---

(1) Pertile G. B., *Elementi di diritto internazionale moderno*, Padova, Sacchetto, 1877, pag. 200.

Il Bluntschli, che pur si propose di non ammettere nel proprio Codice se non i principii ormai acquisiti alla scienza, vi sancisce espressamente la stessa massima. « Ogni Stato europeo, egli scrive (*a*), ha diritto che i suoi affari non siano trattati in comune dalle grandi Potenze senza che esso sia stato invitato a prendere parte alle trattative e vi abbia partecipato. Tale diritto, secondo l'illustre autore (*b*), si estende a tutte le deliberazioni; la Potenza interessata non comparisce come una parte davanti al proprio giudice, ma è aggiunta ai grandi Stati nella qualità di persona che gode della pienezza dei propri diritti e di membro del concerto europeo allo stesso titolo di quelli. Nè finchè l'umanità non sia definitivamente organizzata può dirsi che l'opinione o la volontà della maggioranza facciano legge in un Congresso anche per la minoranza; questa non può essere oppressa se interviene, come non può essere soppressa negandole la facoltà d'intervenire. Tale è pure l'opinione dall'Esperson (*c*) e del Carnazza Amari (*d*), tale quella

(*a*) Bluntschli, l. c., art. 105.

(*b*) Bluntschli, l. c., art. 106, 113.

(*c*) Esperson, *Diritto diplomatico*, vol. I, *Congressi e conferenze*.

(*d*) Carnazza-Amari, *Trattato di diritto internazionale pubblico di pace*, 2ª ediz., Milano 1875, pag. 871.

È vero che i precedenti storici a questo riguardo non sono tutti in armonia colle conclusioni della scienza nemmeno negli ultimi tempi, ma non mancarono tuttavia esempi nel senso migliore, e gli esempi contrari ebbero nel tempo stesso qualche scusa più o meno valida che manca del tutto nel caso della Rumania.

Nella conferenza riunita a Londra nel 1831 per trattare gli affari del Belgio, il rappresentante dei Paesi Bassi non fu ammesso a deliberare con quelli delle grandi Potenze, le quali decisero da sole ed imposero poi il proprio volere ai contendenti (1).

---

professata prima di loro dal Mamiani (*a*). Nè diversamente pensa il Pierantoni (*b*); ed il Fiore nell'ultima edizione del suo trattato (*c*) si esprime a tale proposito così: « Come regola generale dobbiamo stabilire che un trattato non può nè arrecare profitto nè nuocere ai terzi, eccettuato solo il caso che il terzo si trovasse per i suoi rapporti di protettorato sotto la dipendenza condizionale o assoluta dell'una o dell'altra delle parti contraenti..... Se le parti avessero stipulato fra di loro un trattato che importasse qualche modificazione ai rapporti internazionali di un terzo Stato ed a sua insaputa, tale trattato non potrebbe arrecare alcun pregiudizio ai diritti incontestati del terzo, sicchè, se questo non lo accetta, vi sarebbe una impossibilità morale per dare esecuzione a quel trattato. Da tutto ciò il Fiore deduce la seguente regola: « Un trattato non può stabilire, modificare od estendere i diritti che fra quegli Stati che lo conclusero in qualità di parti contraenti. Esso quindi deve ritenersi inefficace rispetto agli altri Stati per tutte quelle disposizioni che possono arrecare loro alcun pregiudizio o danno, e *senza che a ciò sia necessario alcuna protesta*, dovendosi riconoscere sempre in favore degli Stati che possano essere interessati, il diritto a tutte le eccezioni finchè non vi abbiano espressamente rinunciato o con dichiarazione formale o coll'adesione al trattato ».

(1) Fiore, l. c., vol. I, pag. 322-329 e vol. II, pag. 485, 486.

(*a*) Mamiani, *Di un nuovo diritto europeo*, 4ª ediz., Torino 1861, p. 364 e seguenti.

(*b*) Pierantoni, *Storia del diritto internazionale nel secolo XIX*, Napoli, Marghieri, 1876, pag. 281.

(*c*) Fiore, *Trattato di diritto internazionale pubblico*, 2ª ediz., vol. II, pag. 305-307 e 489.

Fu questa certamente un'aperta violazione dell'eguaglianza giuridica fra gli Stati garantita dal diritto naturale, ma, se non altro, la sottigliezza dei Gabinetti poteva accampare due pretesti: l'uno, che il Re dei Paesi Bassi aveva provocata la riunione della conferenza, l'altro che trattavasi del Belgio dato dalle Potenze all'Olanda dopo averlo staccato dal caduto Impero di Napoleone.

Nel 1855, per compiacere ai desiderii austriaci, si escluse la Sardegna dalle Conferenze adunate a Vienna per stabilire le basi della pace fra la Russia e gli Alleati (1); ma il sacrificio imposto alla Sardegna in quell'occasione non è paragonabile a quello attuale della Rumania, poichè non trattavasi direttamente del suo territorio e dell'esercizio dei suoi diritti di sovranità.

Nella Conferenza tenuta a Parigi nel 1857 per la frontiera della Bessarabia, la Moldavia non fu ammessa benchè si trattasse dei suoi confini colla Russia; così avvenne nelle Conferenze tenute successivamente a Costantinopoli ed a Parigi circa l'unione dei Principati Danubiani; così nel 1862 non fu ammessa la Serbia a deliberare colle Potenze a Costantinopoli sull'occupazione della fortezza di Belgrado; ma almeno in tutti questi ultimi casi trattavasi di Stati semi-sovrani.

Destò maggior rumore la deliberazione presa dalle grandi Potenze nel 1869 di risolvere il conflitto turco-ellenico causato dall'insurrezione di Creta

(1) Esperson, l. c., vol. I, *Congressi e conferenze*.

senza l'intervento della Grecia. A dir vero quando Napoleone nel suo discorso d'apertura del 1867 disse a proposito di quell'insurrezione: « In Oriente scoppiarono dei torbidi, ma le grandi Potenze si concertano per trovare una situazione che soddisfaccia le popolazioni cristiane, riservi i diritti del Sultano e prevenga delle complicazioni pericolose », egli affermava un principio assai meno in armonia colle massime giuridiche di quelli relativi al diritto marittimo propugnati al Congresso di Parigi, e della dottrina del non intervento professata negli affari di Italia. E quando la Conferenza del 1869, dopo aver ammessa la Turchia con voto pieno ed intero, non concesse alla Grecia che un voto consultivo ad onta della disapprovazione del ministro russo, ed il signor Rangabé si ritirò protestando, fu unanime lo sdegno in tutta Europa. Nè fu minore la disapprovazione quando, rifiutandosi il Governo ellenico ad accettare le impostegli condizioni, Napoleone mandò ad Atene il conte Walewski con una lettera autografa per il Re dei Greci, che, costretto da tale pressione, mutò Ministero e subì la legge del più forte (1). Pure se tutto contribuiva a dare a quella ammissione limitata, seguìta da una tale pressione, tutti i caratteri d'una violenza, potevasi dire che trattavasi d'un paese insorto il quale, secondo il diritto pubblico vigente, non apparteneva alla Grecia; e che questa aveva in una certa misura violati i doveri dei neutrali; mentre,

(1) Pierantoni, loc. cit., pag. 274-282 e Beach Lawrence, loc. cit., vol. II, pag. 451-463, 501-505.

nel caso della Rumania, si tratta di un paese che diede dopo la sua indipendenza un esempio raro di zelo nell'adempiere gli impegni internazionali, per far rispettare i quali, essa riuscì ad attutire perfino le passioni più basse e perciò meno rapidamente guaribili della parte meno colta del suo popolo.

Nè a chi vuol suffragare i principii della scienza colla forza della tradizione mancavano esempi contrari a quelli finora accennati. Il protocollo di Aquisgrana del 15 novembre 1818, si esprimeva infatti così: «.....Que dans le cas où ces réunions auraient pour objet des affaires spécialement liées aux intérêts des autres Etats de l'Europe, elles n'auront lieu qu'à la suite d'une invitation formelle de la part de ceux de ces Etats que les dites affaires concerneraient et sous la réserve expresse de leur droit d'y participer directement ou par leurs plénipotentiaires ». Tale principio fu rispettato, almeno in parte, nel Congresso di Lubiana del 1821 ed in quello di Verona del 1822 e sopratutto nel 1856 coll'ammissione della Sardegna. Quando si trattò di deliberare i regolamenti suppletorii per il Reno e per gli altri fiumi comuni, tutti i ripuari furono ammessi egualmente a prender parte alle trattative; nel 1857 la Svizzera fu invitata a deliberare colle grandi Potenze sull'affare di Neuchâtel; ed il progetto abortito nel 1867 d'una Conferenza sulla questione renana assicurava in quella all'Italia un voto deliberativo; finalmente alle trattative di Londra, tenute nello stesso anno relativamente al Lussemburgo, presero parte senza verun carattere subordinato così il Belgio come l'Olanda.

Sicchè quando il Governo rumeno reclamava un seggio alla Conferenza di Londra (1), esso non chiedeva nulla più di quanto lo autorizzassero a chiedere le massime più incontestate del diritto naturale, e non pochi precedenti concreti del diritto pubblico europeo.

Le condizioni speciali della Rumania ed i suoi diritti acquisiti non rendevano che più valida ancora la sua facoltà a pretendere che, senza la sua partecipazione, nulla si deliberasse rispetto al Danubio medio; ed i suoi stessi interessi materiali valevano, se ciò fosse stato necessario, a porre più in evidenza ancora il diritto che le spettava.

In forza dell'articolo 46 del Trattato di Berlino essa possiede le bocche del Danubio e perciò ha un titolo superiore a quello d'ogni altro ripuario ad interessarsi in tutto quanto riguarda l'intero percorso del fiume; il Danubio medio poi, che si trattava di regolare, mentre non tocca nemmeno il territorio austriaco, e bagna solo un centinaio di chilometri di costa serba, scorre per un tratto assai più esteso, benchè non con tutte le proprie acque, lungo il territorio bulgaro; ma bagna in tutto il suo percorso il territorio della Rumania che da Silistria a Braila, cioè per circa un terzo del suo corso totale, ne possiede entrambe le sponde.

L'articolo 51 del Trattato di Berlino aveva sostituito la Rumania alla Turchia in tutto quanto

(1) *Libro Verde*, annesso *A* al protocollo num. 2 del 10 febbraio 1883, pag. 174, 175.

concerne le imprese di lavori pubblici ed altre di natura analoga, e l'articolo 53 le aveva concesso un seggio nella Commissione europea. Fu appunto per causa del disaccordo fra il delegato rumeno e gli altri delegati rispetto ai regolamenti, che questi ultimi furono portati alla Conferenza di Londra.

Era evidente dunque che siccome il delegato rumeno era stato ammesso nella Commissione europea, non già col mandato imperativo di un voto costantemente affermativo, ma col diritto di discutere e di deliberare allo stesso titolo degli altri delegati; con questo stesso titolo e con non minori poteri dovesse far udire la sua voce nella Conferenza. Negandogli tale facoltà si giungeva al seguente assurdo: che un argomento riconosciuto da tutti di competenza della Rumania finchè era trattato da un'assemblea, non debba più essere di competenza sua, quando venga trattato da un' altra assemblea. Conclusione logica quanto quella di chi sostenesse che i ricorsi contro una sentenza del Tribunale di Roma non possano decidersi dalle Corti d'appello o di cassazione italiane, ma da quelle poniamo di Parigi o di Berlino.

Ma a Londra, oltrechè sui regolamenti, si doveva deliberare sulla proroga della Commissione europea. Di quest'ultima la Rumania fa parte e la ospita sul proprio territorio; la durata, lo scioglimento o la modificazione d'un tale istituto doveva dunque interessarle più che a qualunque altro Stato. — La Russia voleva sottrarre il braccio di Kilia al controllo europeo; l'accordarle una tale esenzione avrebbe dato anche alla Rumania certi maggiori diritti nella sua

qualità di Stato ripuario di quel braccio, e d'altro lato avrebbe diminuito il campo d'azione della Commissione europea e con questa, per altro rispetto, quello della stessa Rumania che ne fa parte; poteva questa adattarsi a lasciarsi dare in tal guisa e togliere controlli comuni e diritti esclusivi senza pur poter manifestare la propria opinione? — Le Potenze non ripuarie volevano estendere il dominio della Commissione europea fino a Braila; da ciò un nuovo tronco del fiume che passava dal sindacato speciale dei ripuari a quello generale dell'Europa; da ciò un danno economico per il porto di Galatz, un vantaggio pel porto di Braila, uno spostamento di diritti e d'interessi che si voleva compiere su acque rumene in territorio esclusivamente rumeno; e tutto questo si voleva fare senza che la Potenza territoriale domandasse altro che di *essere informata* delle disposizioni che gli altri sancivano rispetto alle *sue* acque ed al *suo* territorio!

Riassumendo tutti gli argomenti or ora esposti si vede chiaramente che doveva farsi bensì una distinzione fra la Rumania e gli altri Stati rispetto alle proposte presentate alla Conferenza di Londra; ma la distinzione era soltanto questa: che mentre alle altre Potenze interessava specialmente l'una o l'altra di quelle proposte, i diritti e gli interessi della Rumania erano eminentemente implicati in tutte quante.

Messo pertanto in non cale questo diritto del quale, se ce ne furono altri di più incontestati, non ce ne furono certamente di più incontestabili, la questione di diritto fluviale che era stata spostata dal-

l'*Avant-projet* e trasformata in una questione di sovranità territoriale, si sposta una seconda volta e il conflitto in questo ultimo stadio acuto si muta in una controversia sull'eguaglianza e sui diritti fondamentali delle sovranità indipendenti.

Il delegato rumeno non accettò pertanto il voto consultivo che gli veniva offerto e che non era meno offensivo di un rifiuto, e si ritirò dalla Conferenza protestando e dichiarando che le deliberazioni future non sarebbero ritenute dal suo paese come obbligatorie (1). Tale condotta era così nettamente indicata dai diritti della Rumania e dalla sua dignità, che, quando il ministro Sturdza annunciò alla Camera, nella seduta dell'11 febbraio, il ritiro del principe Ghika, l'opposizione si unì alla maggioranza in una unanime voce di approvazione (2).

L'esame dei documenti e la lettura dei protocolli della Conferenza persuadono del resto che l'esclusione della Rumania fu imposta alle altre Potenze dall'Austria e dalla Germania. L'idea di ammettere quello Stato, dovuta all'iniziativa dell'Inghilterra (3), era gradita alla Francia (4), alla Russia (5) ed alla

---

(1) Annesso *A* al protocollo num. 3 del 13 febbraio 1888 (*Libro Verde*, pag. 181, 182), nota del principe Ghika a lord Granville... « Mi trovo, signor conte, nella necessità di declinare l'onore d'assistere alle sedute della Conferenza; ed a nome del Governo del re, faccio le riserve più solenni, e protesto contro le decisioni che venissero prese senza la partecipazione della Rumania, dichiarandole non obbligatorie per essa ».

(2) *Mémorial diplomatique*, 17 febbraio 1883.

(3) Annesso al num. 31, pag. 116, Circolare di lord Granville dell'11 dicembre 1882.

(4) *Libro Verde*, n. 34, pag. 118.

(5) N. 42, pag. 124.

Turchia. L'Italia sopratutto l'appoggiava e S. E. il Ministro degli esteri nelle istruzioni al conte Nigra del 10 gennaio 1883 (1), gli dava l'incarico di darle il suo voto. Alla Conferenza prevalevano le identiche disposizioni quando il conte Granville propose d'invitare la Rumania. Fu allora che, per salvare le apparenze, il plenipotenziario tedesco si oppose all'ammissione della Rumania sullo stesso piede delle grandi Potenze e concluse col dire « qu'elle n'y peut être admise qu'en qualité d'invitée et non comme maitresse de maison » (2). Allora il conte Karolyi, plenipotenziario austriaco, fece mostra di rassegnarsi all'opinione del suo collega tedesco, e gli altri delegati, compreso che l'accordo era prestabilito fra l'Austria e la Germania, o non ebbero l'energia o non videro la possibilità di indurre quei due oppositori a mutar parere.

Il plenipotenziario italiano, non potendo da solo mutare le decisioni della Conferenza, cercò in tutto il corso di questa di proteggervi i diritti della Rumania nei limiti che gl'impegni già presi precedentemente dai vari Stati Europei circa la proposta Barrère, gli consentivano. Fu il rappresentante italiano che propose alla Conferenza di esprimere al Governo rumeno il rincrescimento di non vederlo partecipare ai suoi lavori (3), e più tardi, in tutto il corso delle discussioni, egli continuò a mostrarsi costantemente sollecito degli interessi rumeni.

(1) N. 46, pag. 128 e 129.

(2) Protocollo n. 2, seduta del 10 febbraio 1883, pag. 169-171.

(3) Protocollo n. 3, pag. 178.

Ma tali simpatie inglesi ed italiane che la condizione delle cose e la fiacchezza o la malevolenza degli altri Gabinetti impedirono di estrinsecarsi in diversa guisa che con espressioni lusinghiere, non potevano rendere meno amara al giovine regno danubiano la soluzione del lungo e laborioso conflitto. Non era però scossa ancora la sua fermezza e il re Carlo, inaugurando la sessione legislativa il giorno 22 maggio, diceva: « Il nostro passato ci dà a sperare che l'Europa non vorrà attentare ai nostri diritti di Stato indipendente e non ci chiederà di eseguire deliberazioni alle quali non abbiamo partecipato e cui non abbiamo consentito » (1).

Nell'adottare i regolamenti del 1882 (2) i plenipotenziari fecero la seguente dichiarazione: « I sottoscritti esprimono il desiderio che gli Stati, i quali non prendono parte alle deliberazioni della Conferenza, si arrenderanno a questo voto unanime e adotteranno egualmente il regolamento in questione ». A tentar di persuadere gli Stati ripuari s'incaricava lord Granville (3), ed a tale scopo l'art. 9 del Trattato di Londra (4) stabiliva un termine di sei mesi per le ratifiche, sperando che in questo intervallo il ministro inglese avrebbe potuto persuadere i riluttanti ripuari e sopratutto la Rumania. Ma la nota di lord Granville (5) provocò da parte del Governo di

---

(1) *Mémorial diplomatique* del 26 maggio e del 2 giugno 1879.
(2) *Libro Verde*, protocollo n. 3, pag. 179.
(3) Protocollo n. 7, pag. 206.
(4) *Libro Verde*, pag. 214.
(5) *Mémorial diplomatique* del 7 luglio 1883.

Bucharest una risposta negativa (1), in seguito alla quale si dice che il ministro inglese, non volendo rinunciare ad ogni speranza di successo e pur vedendo la somma difficoltà di conseguirlo, intenda proporre una nuova proroga di tre o quattro mesi al termine per le ratifiche del trattato. Riuscirà egli in questi suoi tentativi? Abbandonerà egli, come si dice, l'incarico d'esercitare questa pressione morale alla Germania (2)? Cederà finalmente la Rumania?

È arduo il far simili previsioni, poichè i risultamenti delle trattative e delle contingenze politiche non sono di così certo ed immutabile apprezzamento come quelli delle discussioni giuridiche. È certo però, ed io credo d'averlo dimostrato abbastanza, che se la Rumania fosse costretta a cedere, ciò non rappresenterà certo un trionfo del diritto internazionale. Perdurano tutti i motivi che dovevano indurla prima del trattato a non rassegnarsi, ed a questi si è aggiunta di poi la naturale ripugnanza dell'obbedire ad una pressione straniera.

Alcuni pubblicisti, scrivendo in periodici ben noti come organi austriaci, vogliono far credere che le resistenze della Rumania ormai siano ridotte a questioni di forma; che per essa l'intervento dell'Austria nella Commissione mista per diritto proprio debba riuscire equivalente a quello che le si concedesse per mandato europeo; che infine quando

(1) *Mémorial diplomatique*, 30 giugno 1883. Nota, del Ministro degli esteri Rumeno al Ministro inglese del 23 maggio 1883.

(2) *Mémorial diplomatique*, 7 luglio 1883.

l'Austria avesse un tale mandato sarebbe più pericoloso per la Rumania l'averla a compagna nella Commissione (1). Basta aver esaminato un po' accuratamente la condizione giuridica rispettiva, la posizione politica attuale, e le aspirazioni dei due Stati danubiani, per persuadersi che i reclami rumeni non sono di forma, ma di sostanza; che l'Austria con mandato europeo potrebbe accettarsi dalla Rumania nella Commissione, perchè sorvegliata dall'Europa, mentre l'Austria sola non vi può essere ammessa, perchè minaccia la sua sovranità.

Si dice che la questione danubiana è un espediente elettorale degli uomini politici rumeni; che la si vuole mantenere insoluta in vista delle probabili complicazioni europee (2). A dimostrare la insussistenza di tali accuse basta osservare che non occorre cercare un motivo remoto e sottinteso d'una condotta della quale abbiamo mostrato tanti motivi immediati, palesi e fondati sulle norme del diritto e sull'istinto stesso della conservazione. Del resto le complicazioni europee sono più facilmente cercate dagli Stati forti, i quali possono sperare di guadagnarvi, come l'Austria-Ungheria, che, senza colpo ferire, ottenne a Berlino la Bosnia e l'Erzegovina; che non dagli Stati piccoli, i quali devono sempre temere di uscirne in ogni modo perdenti, come avvenne appunto alla Rumania, che dopo una serie di sacrifizi eroici e di battaglie vittoriose, dovette privarsi a forza d'una provincia come dopo una sconfitta.

(1) *Mémorial diplomatique*, 30 giugno 1883.
(2) *Mémorial diplomatique*, loc. cit.

Ma se la Rumania è tenace nella resistenza, l'Austria si mostra altrettanto tenace nelle pretese. La lotta che sul terreno del diritto è favorevole alla prima, su quello della forza sarebbe troppo favorevole alla seconda. È però assai poco probabile che, se a Londra l'Europa volle accontentare l'Impero Austriaco coll'esclusione della sua rivale, essa voglia ora permettergli di imporre a quest'ultima le decisioni della Conferenza mediante un intervento.

CAPO VIII.

Se sia lecito un intervento per costringere la Rumania ad accettare il Trattato di Londra.

Se v'è paese rispetto al quale ogni questione possa far sorgere facilmente il progetto d'un intervento, quello è certamente il territorio che appartiene od appartenne fino agli ultimi tempi alla sovranità della Porta. Dopo aver enumerato tutte le specie e tutte le forme d'ingerenza straniera, si vede come non ve ne sia alcuna che la Turchia non abbia provocato, tollerato o subìto; eccezione tanto più strana nella storia del diritto internazionale in quanto che l'Impero ottomano non fu mai maggiormente leso nella sua autonomia interna, di quello che dopo il giorno nel quale quell'autonomia, solennemente proclamata in un Congresso, fu posta sotto la garanzia del diritto pubblico europeo (1).

Incominciata coll'ammissione dei privilegi giurisdizionali, sviluppatasi col protettorato dei Luoghi Santi disputata fra la Russia e la Francia, colla protezione austriaca per i cattolici bosniaci e bul-

---

(1) *Revue de droit international et de législation comparée*, vol. XII, 1880, num. 4. pag. 363-389. — *Le droit d'intervention et la Turquie* par E. Engelhardt.

gari e colla protezione inglese per i protestanti dell'Asia Minore, l'ingerenza estera in materia religiosa si allargò nel 1856 rispetto a tutti i cristiani indigeni della Turchia (1), per estendersi nel 1877 e nel 1878 a tutti i non mussulmani (2).

Dopo il 1856, dal campo giurisdizionale e da quello religioso, l'ingerenza straniera s'insinuò in tutti gli affari interni dell'Impero ottomano. Sia come consegnatari di un atto convenzionale, sia come custodi dei principii fondamentali del diritto europeo, sia come vindici dei diritti dell'umanità, gli Stati europei non hanno mai trascurata occasione d'intervenirvi; e nel 1856 ogni dubbio ed ogni esitanza sulla costituzione della Commissione europea, e sullo stabilimento del controllo danubiano, cessò non appena tutta quanta la parte inferiore del fiume venne nelle mani della Turchia.

Non v'è ormai interesse alcuno d'ordine interno rispetto al quale la Porta non abbia ricevuti impulsi dall'estero; e così l'amministrazione della giustizia come gli uffici finanziari, così i servizi delle poste e dei lavori pubblici come quello della guerra, sono pieni di agenti europei con commissione ufficiale dei loro Governi. Così l'intervento, che fu sempre ritenuto un'eccezione, divenne gradatamente in Turchia la regola comune, e lo Stato vi giunse a rinunciare

(1) *Hatti-i-humayoun* del 18 febbraio 1856. V. Debrauz, l. c., pag. 435, 436.

(2) Trattato di Berlino, art. 62. — La Conferenza di Londra del 1877 decise di sorvegliare la Turchia, e, se questa non corrispondesse, di « cercare in comune i mezzi più propri ad assicurare il benessere delle popolazioni cristiane e l'interesse della pace generale ».

negli stessi territori lasciati al suo pieno dominio, alle più essenziali prerogative della sovranità (1).

La Rumania, oltrechè subire il contraccolpo di tali ingerenze straniere imposte al suo Stato sovrano, aveva veduto da secoli inceppato il proprio libero svolgimento dalla violenza e dall'indebita azione dello straniero. Nella lotta lunga e suprema sostenuta contro i Sultani prima di accettarne la supremazia, i Rumeni, stretti al sud dall'incalzare degli Osmani, al nord-ovest dagli Ungheresi, ed al nord-est dai Polacchi che li odiavano come scismatici non meno dei Turchi, videro il loro paese alternativamente oppresso dalla tirannia slava o magiara che infieriva su esso colla scusa di marciare su Costantinopoli. Ma il pericolo maggiore per le loro libertà interne cominciò quando, perduto nel 1791 e nel 1792 dalla Polonia e dalla Turchia il territorio sito fra le bocche del Dnieper e quelle del Dniester, il loro paese cominciò a subire le ingerenze della Russia. L'identità della religione fece sì che essi non respingessero l'influenza moscovita come aveano respinta sempre quella polacca; e la Russia dal canto suo seppe opportunamente far precedere ogni intervento dalla scoperta di qualche reliquia e dall'azione miracolosa di qualche santo ortodosso (2). Allora, col presentarsi dell'Impero di Pietro il Grande alle sponde del Pruth, cominciò

---

(1) Art. 61. La Turchia s'impegna a compiere le riforme in Armenia e ad informarne periodicamente le Potenze *che ne sorveglieranno l'applicazione.*

(2) Edgard Quinet, *Les Roumains*, cap. x; *Œuvres*, vol. vi, Paris, Pagnerre, 1857.

quell'influenza russa che, funesta sempre, dopo aver provocati da parte della Porta gli orrori del regime del Fanar, giunse al suo massimo grado nel 1829 quando diede ai Principati una mala costituzione sotto il nome di regolamento organico.

Nè l'azione delle altre Potenze, esercitatasi con varia fortuna prima del 1856, e dopo quell'anno con maggior successo, giunse a diverso fine che a sostituire la pressione di molti a quella di un solo. Da ciò le *garanzie collettive*, i *Protettorati comuni*, le costituzioni date dalle Commissioni europee, l'unione o la divisione dei Principati trattate dalle grandi Potenze senza punto badare alla loro volontà. Ora, come nella vita interna degli Stati così nei rapporti della Nazioni, è assai difficile che una categoria di individui privilegiati rinunci ai privilegi ed agli abusi che sono loro proficui. Ecco perchè l'articolo 49 del Trattato di Berlino confermò la esistenza e la efficacia delle capitolazioni nella Rumania indipendente, mentre bastò, pochi anni dopo, una violenta occupazione francese perchè tutti gli Stati si dichiarassero disposti ad abolirle nella Tunisia; ecco perchè l'abitudine del passato avvilimento fece trattare il nuovo regno latino senza verun riguardo alla Conferenza di Londra; ecco infine perchè si tentò da qualche parte di dichiarare il Trattato del 1883 esecutorio, preparando in tal guisa il pretesto di un intervento.

Non è impossibile che nella formula di qualche vecchio scrittore si possa con abilità di dialettica trovare qualche argomento che giustifichi una pressione esercitata sulla Rumania. Questo è certo però,

che negli scrittori più autorevoli nulla è dato trovare che possa giustificarlo.

Già Grozio sanciva senza restrizioni il principio del rispetto serbato all'integrità di tutti gli Stati (1), e Vattel ammetteva la sola eccezione dell'intervento in una guerra civile per soccorrere la parte che ha ragione. Così il Kant respinge l'intervento come un attentato all'indipendenza delle Nazioni (2). Il Mamiani (3) ammette, contro l'opinione del Wheaton, che sia possibile precisare i casi molto rari nei quali esso possa dirsi lecito; e, dopo averne espressamente negata la legittimità quando abbia lo scopo di esercitare una pressione morale o materiale sulle deliberazioni d'uno Stato, lo riconosce giusto soltanto per respingere un intervento altrui, per distruggerne gli effetti anche dopochè sia cessato, o per proteggere i diritti calpestati dell'umanità e della giustizia. L'Amari nega il diritto d'ingerenza negli affari altrui, affermando che fra Stati non vi sono che rapporti esterni, che l'uno non può avere pertanto alcuna prerogativa sovrana sull'altro (4). Il Lawrence giunge a conclusioni analoghe, ed il Field ed il Petrushevecz le sanciscono nei loro progetti di Codici (5).

Ma nel caso concreto ,che dobbiamo esaminare, una pressione straniera non potrebbe giustificarsi

(1) Grot., l. c., lib. II, cap. XX.

(2) Ap. Calvo, l. c., pag. 227 e seg.

(3) Mamiani, l. c., pag. 153, 198-200.

(4) Amari, l. c., pag. 361-440, V. anche *Nuova esposizione del principio del non intervento.*

(5) Lawrence, l. c., vol. II, pag. 472 e 473; Field, loc. cit., art. 13 e 961 e Petrushevecz, art. 15.

nemmeno secondo i principii di quegli autori che fanno nella loro dottrina un numero maggiore di eccezioni in favore dell'intervento. Lo Heffter per esempio lo ammette oltrechè quando fu richiesto o liberamente accettato e quando si tratta di far cessare una guerra intestina lunga e disumana, o di impedire ad un altro Stato di intervenire ingiustamente, anche quando i movimenti interni di uno Stato ledono il suo vicino nei diritti eventuali di successione. Il Phillimore aggiunge a questi motivi i diritti di garanzia, o di riversione o la tutela dell'equilibrio. Ma benchè tali motivi siano in parte discutibili ed in parte maggiore inaccettabili, pure non basterebbero tutti insieme a giustificare ora una pressione esercitata sulla Rumania.

Anche il Creasy fa un dovere dell'intervento quando la condotta di uno Stato minacci gli altri di ostilità effettive; e sir Travers Twiss riconosce il diritto di domandare spiegazioni per eccessivi armamenti, e talora di frenarli con una repressione ostile e di opporsi infine all'ingrandimento di uno Stato che sia nocivo ai diritti altrui o minacci di diventarlo. Il Martens giustifica l'intervento contro mutamenti interni contrari ai diritti accordati ad uno Stato a titolo particolare, o incompatibili colla sicurezza e colla conservazione altrui. Il Klüber riconosce la facoltà d'intervenire ad uno Stato che abbia garantita la costituzione di un altro. Ma in tutte queste eccezioni, così largamente ammesse in favore dell'intervento, non una se ne può trovare che possa avere, sia pur l'apparenza, di giustificarlo nel caso nostro.

Ma la dottrina più recentemente ammessa, e suffragata di più validi argomenti diede norme più precise a questa dottrina e giunse a fornirle ciò che le mancava assolutamente negli scrittori che ho citato: vale a dire un complesso di regole da osservare nella pratica applicazione ai singoli casi concreti dei principii enunciati. Il Seebohm ammette eccezionalmente l'intervento soltanto per il bene generale di tutti i popoli; ed il Bluntschli fornisce tre criteri per riconoscere la necessità di tali eccezioni: 1. Quando lo stato di un paese costituisce un pericolo per la pace europea. 2. Quando i suoi atti costituiscono una minaccia per la sicurezza generale degli Stati europei. 3. Quando la condizione nella quale è posta la sua popolazione pare intollerabile ed indegna dell'Europa civilizzata. Egli, enumera più tardi con diffusione ancor maggiore i singoli casi per evitare più facilmente gli equivoci.

Il Fiore, nella seconda edizione della sua opera vuol togliere anche tutti quegli inconvenienti che restano inevitabili finchè il cómpito di applicare le eccezioni al dovere di non intervento si abbandona all'arbitrio individuale dello Stato che intende intervenire. Cercando pertanto una dottrina che, pur riconoscendo quelle eccezioni, ne eviti gli inconvenienti, egli giunse alla teoria dell'intervento che *tutti gli Stati* viventi in società di fatto possono esercitare collo scopo di ripristinare l'*autorità del diritto delle genti* che da uno o più Stati sia stato offeso con una violazione generalmente riconosciuta tale. Tale concetto dà all'intervento, basato sulla *tutela giuridica* del

diritto internazionale, e frenato dall'azione collettiva degli Stati, un indirizzo scientifico ed equo e, nel tempo stesso, in armonia con quella tendenza all'organizzazione umana che deve essere il più alto e costante ideale del diritto delle genti. Secondo il Fiore dunque, perchè un intervento possa dirsi legittimo, esso deve risultare da tre elementi, uno di diritto, uno di fatto ed uno di procedura, i quali, riuniti insieme e reciprocamente contemperandosi, si servono in grado eminente l'un l'altro di controllo e di garanzia.

Nel caso della Rumania l'elemento giuridico manca perchè non è punto in questione l'autorità del diritto delle genti; vi manca l'elemento di fatto perchè il contegno della Rumania fu in questo conflitto del tutto passivo; e giova sperare che vi mancherà pure l'elemento della procedura. Che se pure una riprovevole condiscendenza inducesse le Potenze a non negare la sanzione collettiva a tanto abuso, si potrebbe ripetere la distinzione di Grozio fra i motivi *giustificativi* e quelli *persuasivi*, fra il pretesto pubblico e pubblicamente confessato e la ragione *vera* della condotta che si segue, per concludere col sommo maestro: « Sunt qui justificas plane non curant de quibus dici potest quod a Romanis jurisconsultis est proditum, praedonem esse eum qui rogatus de possidendi causa, nullam aliam adfert nisi quod possideat » (1).

Malauguratamente è vero che il principio del *non*

---

(1) Grot., loc. cit., lib. II, cap. XXII, III.

intervento fece i maggiori proseliti fra i pubblicisti; e che esso, come dice il Pradier Fodéré, quantunque proclamato in molti protocolli, non fu ancora completamente realizzato nel dominio dei fatti. « È una questione che entra bensì nel campo della scienza che investiga il diritto, ma insieme e non per poco in quello della politica, che si destreggia e si ripiega badando al fattibile ed al tornaconto » (1). Fu appunto perciò che dai tempi più remoti fino ai più recenti si trovò sempre modo d'intervenire e che il sofisma politico non mancò mai di peccare contro la logica nel tempo stesso che peccava contro il diritto per farne la difesa.

Durante la guerra dei Trent'anni, Ferdinando, che interveniva negli Stati della Germania per spegnervi la libertà religiosa, non appena si vide contro Gustavo Adolfo, protestò contro l'ingerenza svedese, formulando la dottrina del *non intervento* in modo così chiaro che Grozio stesso non avrebbe potuto trovare il migliore. « Et pourtant, scriveva l'imperatore, il nous semble fort estrange, que votre dignité a entrepris de jetter contre nous et l'empire les fondemens d'une guerre..... Car tout cela s'est passé dans notre territoire et de l'empire et concerne les droits et privilèges d'icelui, esquels votre dignité n'a non plus de droict de nous faire la loi, qu'avec raison elle se trouveroit offencé, qu'en semblables débats l'on entrepris de la maitriser en son royaume de Suède..... C'est pourquoi nous l'exhortons amiable-

(1) Pertile, loc. cit., pag. 85.

ment de ne s'ingérer plus avant aux affaires de l'empire » (1). E di rimando Gustavo Adolfo, nel rispondere a questa lettera, accusava l'Impero d'aver cominciate le offese, ed adduceva a propria giustificazione « les dangers qui ont menacé et menacent toujours nous et nos sujets, outre qu'on nous a rudement attaqués » (2).

Davanti a simili contraddizioni tradizionali fra la teoria e la pratica, era naturale che si mantenesse vivo fino ai nostri giorni su tale dottrina lo scetticismo degli uomini politici. Il Talleyrand diceva che il principio del *non intervento* non è che un ingegnoso artificio trovato a bella posta per aver sempre qualche motivo d'intervenire; e Chateaubriand, caricando le tinte del proprio cinismo come fanno tutti i semi-idealisti che vogliono far la figura di uomini pratici, aggiungeva: « L'intervento od il non intervento è una puerilità assolutista o liberale, dalla quale nessuna testa pensante si lascierà imbarazzare: in politica non v'è alcun principio esclusivo: si interviene o non si interviene secondo che meglio consigliano le esigenze del proprio paese » (3). Il Calvo stesso, che studiò lungamente la questione da un punto di veduta esclusivamente scientifico (4), dopo aver rilevata la grande diversità d'opinione che

(1) Donné à Ratisbonne le 18 août 1630. Hosack, *The rise and growth of the law of nations*, Append. pag. 327. V. anche, *Mercure françois*, t. XVI, pag. 334.

(2) Donné à Stralsund le 31 octobre 1630. Hosack, l. c., pag. 329; e *Mercure françois*, t. XVI, pag. 347 e seg.

(3) *Congrès de Vérone.*

(4) Calvo, loc. cit., pag. 237, 278 e seg.

corre fra gli scrittori, le influenze dell'ambiente che essi subiscono, e l'arbitraria diversità che si riscontra nella pratica, conclude che non è specialmente nelle opere dei pubblicisti che si possa trovare il filo conduttore per giudicare dell'intervento. Per risolvere la questione egli vuol trasportarsi nel campo della pratica, dicendo che in tal guisa, seppur non è dato di formulare rispetto all'intervento una regola sicura, almeno, mercè lo studio dei singoli casi concreti, del diverso movente che li produsse e dell'esito vario che conseguirono, si potranno dedurre alcuni criteri direttivi per giudicare nei casi futuri.

Lo studio della storia ci persuade infatti che l'intervento ebbe non di rado nello sviluppo degli Stati e della civiltà un ufficio storico importantissimo. In Italia esso, additando un nemico comune, generò il sentimento dell'unità; in Germania salvò, mentre stava per soccombere, il movimento della riforma; in Inghilterra con Guglielmo d'Orange salvò la costituzione; nel Belgio ed in Grecia fece sì che due popoli insorti, e destinati a cadere, potessero scuotere il giogo che non volevano sopportare; in Turchia nel 1840 ringagliardì per poco il pericolante impero scosso dalle minaccie egiziane, lo conservò alle aspirazioni dei suoi popoli ed alle cupidigie dell'Europa, ed impedì lo spostamento altrimenti inevitabile del centro islamitico dalle sponde del Bosforo a quelle del Nilo.

Non a torto dunque al Calvo ripugna che si voglia decidere *a priori* e col solo aiuto del ragionamento astratto, di questo importante fattore della storia, che

fu non di rado anche un fattore non lieve nello sviluppo del diritto. Ma come mai l'esame dei casi d'intervento ci potrà dare qualche criterio superiore per giudicare i possibili casi che sarà per presentarci l'avvenire?

Non esitiamo a dirlo; la loro giustizia si può studiare nel loro successo. Il successo, che è il pessimo indizio del diritto nella vita breve e fugace dell'uomo, ne è invece indizio sicuro nella vita eterna delle nazioni. Queste, nel loro lungo e faticoso cammino, permettono di constatare oltre all'esito immediato anche gli effetti remoti. La permanenza dei popoli, che contraddice alla rapida mortalità degli individui, permette appunto di far scaturire anche dalla pratica qualche sicuro indizio di giustizia, ascoltando i responsi di quell'eccelso tribunale della storia, davanti al quale, sia pure ad intervallo di qualche secolo, convien che giunga e sia giudicato ogni litigio delle genti.

Un tale studio, applicato al giudizio dell'intervento, ci mostra che tutti gli interventi fondati su pensieri larghi e generosi, diretti al trionfo dei principii umani sulla barbarie; a sostituire l'eguaglianza ai regimi privilegiati; a salvare i deboli dall'iniquità degli oppressori; a far trionfare, in una parola, il diritto risorgente contro le strette della forza e della tradizione: diedero risultamenti salutari, favorevoli allo sviluppo della civiltà, e sopratutto duraturi. Essi furono duraturi anche dopo cessata la forza che ne imponeva l'esperimento, e lo stesso regime che adoperava quella forza; come avvenne ai principii divul-

gati dalla Rivoluzione francese, i quali soli restarono intatti nei loro fondamenti fra le tempeste della Reazione, che pur travolsero tanti troni e mutarono tante istituzioni.

Per contrario gli interventi che furono ispirati da scopi egoistici d'uno o di più Stati potenti, che ebbero per iscopo la repressione della libertà, la servitù religiosa o politica, l'arbitrio dei Governi nel silenzio dei popoli, il trionfo dell'interesse sui titoli eterni del diritto e dell'equità; furono dannosi talora, per chi li impose, più ancora che non per chi ebbe a subirli; ed i loro effetti andarono ben presto dileguandosi *qual fumo in aere o in acqua la spuma.* Tale fu la sorte del sistema di arbitrio così laboriosamente architettato dalla Reazione dopo il 1815; tale quella degli interventi austriaci in Italia; di quello russo in Ungheria; di quelli francesi al Rio della Plata ed al Messico.

Mentre dunque un intervento in Rumania sarebbe contrario ai principii della scienza, siano pure studiati nei suoi rappresentanti meno liberali e più ossequenti alla tradizione, esso sarebbe d'altronde irremissibilmente condannato dai criteri storici più sicuri e più positivi.

L'Austria tentò bensì (1) di far dichiarare i regolamenti *esecutorii*, ma la Conferenza non volle aderirvi e si limitò ad *esprimere il voto* che gli Stati non rappresentati alle sue adunanze adottino lo stesso

(1) *Libro Verde*, Conferenza di Londra, protocollo n. 3, seduta del 13 febbraio 1883, pag. 178 e 179 e Trattato di Londra, art. 7, pag. 214.

regolamento approvato dai voti unanimi dei plenipotenziari. È dunque lecito sperare che le Potenze, perseverando nel medesimo rispetto delle sovranità, non siano neppur ora disposte nè a promuovere, nè ad autorizzare, nè a permettere un'azione diretta a far violenza sulle decisioni del Governo rumeno (1).

(1) S. E. il ministro Mancini, nel dispaccio al conte Nigra del 15 marzo 1883, dice del regno di Rumania: « Giova sperare che anch'esso, *facendo libero uso dei suoi poteri di Stato sovrano ed indipendente*, trovi modo di associarsi all'opera comune e di conciliare i suoi interessi coll'autorità delle deliberazioni concordate a Londra ». V. *Libro Verde*, n. 56, pag. 212.

CONCLUSIONE

Le decisioni recentemente prese o progettate rispetto all'Elba, al Reno ed al Danubio mostrano che la legislazione fluviale dei fiumi, lungi dal perfezionare i principii dell'Atto finale del 1815, segue invece da qualche tempo sotto certi rispetti un cammino retrogrado (1). Le nuove regole che si vogliono far prevalere sul Reno e sull'Elba assimilano questi corsi d'acqua alle vie di terra, così costringendo ogni bastimento a presentarsi alle dogane dei territori lungo i quali passa anche senza toccarli, e togliendo quelle immunità che l'Atto di Vienna garantì alle vie d'acqua ed al loro transito. Le ultime disposizioni relative al Danubio sono ancor meno conformi ai sani principii proclamati solennemente sul regime convenzionale dei fiumi. Per esse l'unica associazione ripuaria concepita dal Congresso di Vienna e chiamata a trattare le acque comuni come un possesso indiviso, sottomesso su tutta la sua estensione navigabile ad *un sistema amministrativo comune*, non esiste più. Il fiume è governato da tre regimi diversi coi quali pare che si voglia far rivivere quel-

(1) Engelhardt, *Discussion des derniers actes conventionnels relatifs au régime des fleuves internationaux*. — *Revue de droit international et de législation comparée*, t. XIII, 1881, n. 2, pag. 187 e 194.

l'antico stato di divisione, secondo il quale il fiume, anzichè come un percorso continuo, veniva considerato come un complesso di tronchi sovrapposti. Ma nel caso del Danubio l'eccezionalità dei regimi non perturba soltanto l'armonia del diritto di navigazione; il modo escogitato per far eseguire quei regolamenti e la via seguìta per concretarlo e per imporlo ai ripuari, offende la loro stessa sovranità, ed un errore di navigazione fluviale produce in questo caso la conseguenza di numerosi errori e di molteplici offese ai fondamenti del diritto delle genti.

È naturale che la Rumania, nel mentre non nega al commercio di tutto il mondo ogni ragionevole guarentigia, voglia difendersi nel tempo stesso da quelle offese che la colpiscono direttamente. Il *Mémorial Diplomatique* (1) che rimproverando tale condotta esclama: « È doloroso: tutti i piccoli Stati aspirano a diventare grandi, e quando lo sono divenuti, a farla da grandi Potenze al pari delle più vecchie », dimentica o vuol dimenticare le massime fondamentali del diritto delle genti. Esso dimentica che non vi sono molteplici gradi di indipendenza; che questa, simile alla vita, o esiste interamente o non esiste del tutto; e che le piccole Potenze indipendenti non sono poi molto stravaganti se reclamano il diritto di vivere e cercano di difendersi da ogni offesa che le feriscanel cuore. « Questi piccoli Stati », soggiunge il periodico parigino, « testè vassalli e dipendenti, che sono liberati dalla mano di forti e benevoli vicini, vo-

(1) 17 febbraio 1883.

gliono tosto acquistare la posizione, se pur non tendono a superarla, di quelli a cui devono la libertà e l'indipendenza..... Ces appetits excessifs leur font négliger leurs intérêts vitaux ». Mai fu pronunciato rimprovero più inadeguato alla realtà dell'atto che si vuol rimproverare. La forma generale ed impersonale nella quale quella critica è concepita fa supporre del resto che la Rumania non sia il solo Stato giovane che si volle pungere con quelle parole. Comunque sia, nulla v'è di più assurdo e di più contraddittorio della pretesa che l'aiuto prestato a chi tenta liberarsi debba costituire il titolo d'una nuova supremazia, e che l'indipendenza così acquistata si debba ridurre ad un mutamento di servitù. Appunto per non trascurare gli interessi più vitali, la somma libertà di svolgimento è necessaria. E se può dirsi che una regola di diritto possa acquistare maggior forza e maggiore larghezza per influsso d'interessi politici, il principio dell'indipendenza dovrebbe sempre rispettarsi con maggiori scrupoli in uno Stato piccolo e giovane che non in una Potenza grande e secolare. Che se dal campo del diritto passiamo a quello della politica dobbiamo riconoscere che la condotta tenuta ora verso la Rumania, come tutti gli altri atti internazionali che le somigliano, può essere in un avvenire più o meno remoto un precedente pericoloso che serva di pretesto ad indebite ingerenze ed a simulate oppressioni.

L'Austria sotto questo riguardo dovrebbe essere più d'ogni altro Stato scrupolosa nel rispettare in modo assoluto l'integrità dei poteri sovrani altrui e

la conservazione degli Stati costituiti e riconosciuti. Poichè non bisogna dimenticare che, formata com'essa è di parti mal connesse e poco omogenee, l'elemento che sopratutto la sorregge è appunto l'osservanza dei trattati ed il rispetto dei diritti esistenti. Non appena l'eredità della Turchia sarà completamente distribuita, contro l'Austria si rivolgeranno troppi appetiti di Stati affini per razza e per lingua alle sue popolazioni, perchè essa possa ora dare saggiamente un esempio di così aperta violazione d'ogni diritto, che sarebbe in tal guisa destinata a ritorcersi più violenta e più minacciosa contro di lei.

È cosa deplorevole che in generale non si rifugga ormai da simili violenze e che certi Stati potenti, cui manca la selvaggia franchezza di dire « sit pro ratione voluntas », tentino coprire colle parvenze della ragione e della legge gli effetti della avidità commerciale e della gelosa bramosìa di dominio. Pare che si creda di obbedire ai dettami del diritto internazionale quando, calpestati in ogni maniera i sommi principii della legge, si osservano fino alla pedanteria le minuziose formalità della procedura.

Due provincie, dopo aver lottato lungamente per la propria indipendenza, furono tolte all'oppressione turca per assoggettarle ad un dominio cui si volle dare il nome di amministrazione provvisoria, e che la loro resistenza mostrò tanto in opposizione ai loro bisogni ed ai loro desiderii quanto era contrario ai loro diritti. Un'isola che, sottratta alla Porta, avrebbe dovuto appartenere alla Grecia, fu data invece, in omaggio ad interessi politici e commerciali, all'In-

ghilterra, coll'apparenza di un pegno ma colla realtà di una cessione; e la Rumania vittoriosa si vide imposta col nome di retrocessione la perdita di un territorio che le apparteneva da ventidue anni. La stessa Inghilterra, preso maggior ardire, impose all'Egitto, già lungamente oppresso dall'Europa per soli motivi finanziari, un mal simulato vassallaggio, calpestando i diritti storici della Porta e quelli più sacri del paese, nel tempo stesso che proclamava altamente di volerli rispettare. Nè diversa fu la condotta della Francia, che, dopo aver creata una questione per impossessarsi della Tunisia, ora, non curando i diritti incontestabili della Cina, e mal interpretando ad arte un trattato, si prepara alla conquista dell'Impero d'Annam, ed appoggiandosi ad una convenzione nulla perchè conclusa con capi ribelli, porta la desolazione fra i tranquilli abitanti della grande isola africana. Il marchese Tseng si lamentava a Parigi perchè il rispetto dei diritti varia secondo le latitudini; il principe Ghika poteva deplorare a Londra che il rispetto dei diritti varia secondo i dati statistici del censimento e delle armi. Quando si ripensano tutte insieme queste varie offese portate al diritto delle genti non si può astenersi dal far voto che i futuri Congressi ed i futuri trattati delle Nazioni civili si distinguano da quello di Vestfalia e da quello di Vienna per qualche cosa di più sostanziale che non sia il pudore delle espressioni.

Poichè per le parti non interessate che lo pronunciano, il nome di servaggio potrà riuscire più grato che non quello di schiavitù, il nome di am-

ministrazione provvisoria che non quello di dipendenza politica; ma l'ingiustizia che quelle parole servono ad indicare, non può riuscire perciò meno amara e meno dolorosa per chi è costretto a subirne nella pratica le tristi conseguenze. Non possiamo dimenticare che, se qualche combinazione artificiosa può essere talvolta consigliata dall'opportunità e dalla politica, davanti al concetto della giustizia non vi può essere che un solo ed assoluto criterio di libertà e d'indipendenza, e che perciò certe mascherate ingiustizie, comode forse al diplomatico, devono sempre riuscire incresciose alla mente del giurista.

Sicchè quando noi esprimiamo il desiderio che le stipulazioni di Londra siano modificate, non ci muove soltanto un giusto sentimento di simpatia per quel nobile ceppo latino trapiantato sull'antico suolo della Dacia e colà conservatosi e cresciuto da Traiano fino a noi fra le tempeste della storia. Ci confortano altresì e ci confermano nel nostro avviso quei criteri della giustizia che riposano nella natura umana, che Dio diede in retaggio alla ragione dell'uomo per concepirne le formule ed alle società umane per goderne e per proteggerne le conseguenze, e che, conservati dai popoli liberi come un prezioso patrimonio e dai popoli oppressi come una protesta, si presentano come la più nobile meta ai reggitori degli uni e degli altri.

Nella vita delle Nazioni accade troppo spesso alle conquiste del diritto internazionale ciò che avviene ad una pianta delicata e gentile piantata in suolo troppo esuberante che spesso minaccia di sof-

focarla fra gli sterpi ed i parassiti. Così non è ancora abolita del tutto la schiavitù, che già l'emigrazione ed il servaggio dei *coolies* tenta per qualche tempo di rinnovarne gli orrori; così in un paese come gli Stati Uniti, dove pur regna l'eguaglianza religiosa e politica, si perseguitano i Cinesi per avversione di razza; così, mentre si abolisce la corsa e si tenta di proclamare libera sempre la proprietà privata sul mare, si minaccia qua e là di rinnovarne le tristi conseguenze colle flotte volontarie e colla teoria del viaggio continuo; così infine, abolito il saccheggio nelle guerre terrestri, pur s'imperversa non raramente colle contribuzioni forzate.

Accanto al germoglio che comincia a svilupparsi, trovasi quasi sempre il serpe che ne minaccia le radici, o il parassita che ne intisichisce coll'ombra lo svilupparsi dei rami. Pare che quella somma di male che esiste nel mondo e nell'anima umana, ricacciata da una parte tenti d'aprirsi un varco per altra via, inesorabile come un veleno latente, violenta come la lava di un vulcano.

È per effetto di tali contraddizioni della natura umana, che i principii di Vienna e di Parigi sulla navigazione dei grandi fiumi servono ora di fondamento o di pretesto a pretese che offendono con quei principii medesimi anche altre parti più assolute e più vitali del diritto internazionale.

È questo un procedimento fatale per cui troppo sovente un indirizzo intellettuale, politico o giuridico finisce a svilupparsi guastandosi, per riuscire all'antitesi del primo movente che lo ispirò.

Speriamo che nel caso nostro il movimento retrogrado si arresti, e che l'offesa al diritto, nè per timore dei deboli, nè per violenza dei forti finisca col prevalere. E facciamo voto che le sovranità degli Stati indipendenti si assuefacciano finalmente a non trascendere i propri confini, ma si contengano nella via loro prescritta dal diritto, simili alle acque d'un fiume che corrono maestose e feconde al mare quando le sponde bene arginate le trattengono dallo straripare a desolazione delle circostanti campagne.

28049